

manuel

Jean-Jacques Roche

RELATIONS INTERNATIONALES

5^e édition

L.G.D.J

lextenso éditions



Jean-Jacques Roche
Professeur à l'Université Panthéon-Assas
(Paris II)

RELATIONS INTERNATIONALES

5^e édition

L.G.D.J

lextenso éditions

Retrouvez tous nos titres

Defrénois - Gualino - Joly

LGDJ - Montchrestien

sur notre site

@ www.lextenso-editions.fr



© Lextenso éditions, LGDJ, 2010
33, rue du Mail, 75081 Paris Cedex 02
ISBN 978-2-275-03604-5
ISSN 00990-3909

Avertissement & Remerciements

Les relations internationales dérivent de l'histoire et du droit. Elles se situent également à la confluence de la philosophie et de la sociologie et intègrent désormais une dimension économique de plus en plus prépondérante. Leur développement s'est donc nourri d'emprunts successifs. Ceux-ci ont souvent abouti à dénaturer des concepts, dont le contenu avait été précisé par des générations de spécialistes. Comme le constate Jacques Chevallier à propos de l'« État de droit », ces concepts ont alors cessé d'être l'apanage de leur école d'origine. Leur emploi dans un nouveau champ disciplinaire s'est traduit par une multiplication des usages, laquelle entraîna « une profusion et une surcharge de significations ». Lorsque, par exemple, Raymond Aron pensa isoler la spécificité des relations internationales à travers « la légalité et la légitimité du recours à la force », il emprunta la *théorie de la guerre juste* au droit international. Son interprétation se situa néanmoins aux antipodes de la doctrine juridique, dont la finalité était, au contraire, de délégaliser la guerre.

Faute d'être parvenues à se constituer en une discipline autonome, les relations internationales doivent en permanence justifier leurs emprunts. Dans le cas de l'exemple précédent, Raymond Aron s'employa ainsi à démontrer que cette légalisation de la guerre était la condition indispensable à la délégitimation des manifestations de la violence. Par des voies différentes, son objectif était donc identique à celui des juristes. Ces emprunts ne sont donc pas, *a priori*, illégitimes. De ce fait, les relations internationales ne sauraient être accusées d'absence de rigueur pour avoir tenté, à leur tour, de donner un contenu à des notions aussi générales que la paix, la guerre, la sécurité ou la souveraineté.

Si absence de rigueur il y a, celle-ci réside avant tout dans l'incapacité où s'est trouvée la discipline des Relations internationales de

borner son objet d'étude et d'imposer, par voie de conséquence, une école de pensée. À l'inverse de la médecine, autre science inexacte, elle n'a pas été en mesure de définir des spécialités qui étudient des objets artificiellement délimités, quoiqu'en symbiose permanente, permettant de reconstituer le fonctionnement d'un ensemble complexe à l'aide de techniques distinctes, scientifiquement validées. Il en résulte que les Relations internationales n'ont toujours pas réussi à structurer un savoir spécifique, définissant un *corpus* universitaire, dont la maîtrise serait indispensable pour prétendre à la reconnaissance d'une compétence particulière dans leur champ d'étude.

Cet ouvrage ne prétend nullement combler cette carence. Conçu comme un manuel, il vise à exposer les différents domaines qu'observent les internationalistes, en présentant à la fois les techniques d'analyse et les objets auxquels elles s'appliquent. La diversité de ces instruments m'a imposé de faire appel à différents spécialistes. Je tiens ici à remercier plus particulièrement le professeur Jean-François Guilhaudis pour m'avoir aidé à tenter de concilier les exigences de synthèse, propres à la science politique, et l'art de la distinction qui caractérise les études juridiques.

Sommaire

Introduction	9
Chapitre 1. Les relations internationales au XX^e siècle	19
Chapitre 2. La scène interétatique	81
Chapitre 3. La scène des organisations internationales	167
Chapitre 4. La scène de la société-monde	225
Chapitre 5. La scène de l'économie-monde	287
Conclusion : Relations internationales ou politique mondiale ?.....	345
Index des personnes citées	359
Index analytique	365
Liste des encadrés	379

Introduction

1. La discipline des relations internationales dérive à la fois de l'histoire diplomatique et du droit international, au même titre que la science politique se situe dans le prolongement de l'enseignement du droit public. Comme la science politique est devenue une discipline autonome, les relations internationales constituent désormais une branche de cette dernière et se sont progressivement dégagées de l'histoire et du droit. À ce titre, elles ont pour objectif de construire des grilles de lecture alternatives organisant la complexité des phénomènes internationaux ; leur ambition est d'offrir à l'observateur un cadre d'interprétation lui permettant de hiérarchiser les informations d'une actualité pléthorique.

§ 1. L'objet des relations internationales

2. Les circonstances qui justifient le besoin de penser les relations internationales comme une discipline autonome remontent aux lendemains de la Première Guerre mondiale. Les transformations du monde depuis cette période expliquent aujourd'hui la nécessité de redéfinir leur objet et le besoin d'améliorer leurs instruments d'analyse.

Comme la science politique est une invention du XX^e siècle, les relations internationales sont de création récente. La première chaire spécialisée fut ainsi créée en 1919 à l'Université du Pays de Galles, avant d'être copiée dans l'ensemble du monde universitaire anglo-saxon. Ce domaine d'études avait certes déjà été exploré par le passé. Certains attribuent à Jean-Jacques Rousseau la paternité de la discipline. Pour d'autres, Hobbes, Machiavel, voire Thucydide furent les précurseurs des recherches sur l'« international », terme qui apparut seulement en 1780 sous la plume de l'anglais Jeremy Bentham. D'autres encore font référence aux légistes de Philippe le

Bel qui forgèrent le concept de « souveraineté » ou aux juristes des XVII^e et XVIII^e siècles qui associèrent les termes de « droit naturel » au « droit des gens ». L'apport de ces auteurs ne saurait être négligé et influença durablement la discipline naissante. Cependant, les relations internationales se constituèrent en domaine autonome de recherche sous l'effet de trois facteurs qui ont façonné leur objet :

1. La Première Guerre mondiale et ses treize millions de morts avait détruit le mythe de la « mission civilisatrice » de l'Occident. La réflexion sur les causes de la guerre et les conditions d'établissement d'une paix durable polarisèrent ainsi la discipline naissante sur les mécanismes de contrôle politique d'une violence toujours prête à ressurgir.

2. Les transformations des mécanismes d'équilibre de l'Europe du XIX^e siècle imposaient de renoncer à l'analyse des seules causes historiques de la guerre. La discipline des relations internationales s'assigna pour objectif de remplacer l'analyse événementielle de l'histoire diplomatique par une vision plus sociologique ; il s'agissait donc d'étudier l'influence des « forces profondes » sur le comportement des acteurs.

3. Enfin, le refus des États-Unis de tenir le rôle qui leur incombait à la suite de leur intervention déterminante de 1917 fut à l'origine d'une réflexion plus générale sur le rôle de la puissance et sur les finalités de l'action diplomatique.

Ces trois raisons contribuèrent à une double distinction :

- Les relations internationales furent abordées avec des méthodes distinctes de l'histoire diplomatique et du droit international dont la vision descriptive ou normative ne permettait pas d'appréhender la totalité des facteurs à l'œuvre dans la vie internationale.

- La nouvelle discipline fut dissociée de la politique interne : à l'ordre régnant à l'intérieur des États fut opposé le désordre « naturel » observable dans la « jungle » internationale.

§ 2. Les causes d'évolution

3. Le bornage de la discipline par ces considérations historiquement et géographiquement marquées explique les difficultés actuelles pour saisir son objet. Les auteurs qui posèrent les jalons de la discipline – Hans J. Morgenthau, Raymond Aron... – publièrent en effet leurs œuvres durant les années de guerre froide auxquelles s'adaptaient parfaitement les thématiques réalistes. Cependant les Relations internationales comme discipline doivent être distinguées de leur objet d'étude, c'est-à-dire les relations internationales (en minuscule). Or la première mutation systémique des relations internationales à laquelle fut confrontée la discipline des Relations internationales

infirmes les postulats les plus élémentaires qui avaient été posés comme autant d'évidences indiscutables pour aborder une jungle internationale naturellement instable du fait de la lutte permanente pour la puissance à laquelle se livraient les États. Les conditions dans lesquelles s'acheva la guerre froide (A – Le choc de 1989) mais également les thématiques qui s'imposèrent pour aborder le nouveau monde (B – La mondialisation) ont contribué à transformer en profondeur une discipline qui a grandement profité de ces remises en cause pour mûrir et améliorer la pertinence de ces cadres d'analyse.

A Le choc de 1989

4. La première difficulté pour définir l'objet des Relations internationales réside dans l'échec de la discipline pour expliquer les changements brutaux des années 1989-1990. Organisées autour de l'idée d'États égoïstes uniquement motivés par la promotion de leur intérêt national lequel était défini en termes de puissance, les Relations internationales se révélèrent incapables d'anticiper un choc d'une violence aussi considérable que l'effondrement de l'Union soviétique et la fin de la bipolarité. La faible *prédictivité* de la discipline fut en partie expliquée par le choix d'un cadre d'étude trop dogmatique, qui attribuait aux phénomènes internationaux une nature distincte des autres phénomènes sociaux. La scène internationale était donc perçue comme un domaine spécifique caractérisé par sa nature anarchique, où la menace provenait des ambitions concurrentes des États. Ce cadre se révéla trop restrictif sous l'effet d'une double évolution. Il apparut tout d'abord nécessaire de s'interroger sur la pertinence de la distinction entre l'ordre interne et le désordre extérieur, alors même que les formes de la violence internationale se transformaient radicalement.

1. Ordre interne et désordre extérieur

5. En dépit des formidables potentiels militaires accumulés durant la guerre froide, l'Union soviétique ne s'était pas disloquée à la suite d'un affrontement avec son principal rival. Ainsi, la disparition de l'URSS ne fut pas le résultat d'une explosion provoquée par des facteurs externes, mais d'une implosion causée par des mouvements internes. Des facteurs sociaux ou économiques, non pris en compte par les instruments classiques des relations internationales, pouvaient donc avoir une influence considérable sur le cours des relations

internationales. L'ordre supposé régner à l'intérieur des États s'avérait purement théorique. Le schéma pouvait à la rigueur être validé à l'intérieur des nations démocratiques ; il ne pouvait cependant pas être appliqué dans la très grande majorité des pays, où la violence endémique n'était pas régulée par les règles de l'État de droit. Dans le même temps, l'anarchie prétendue des rapports internationaux pouvait, sous certaines conditions, être tempérée par des processus multiples de coopération (organisations internationales, alliances...) et par la multiplication des règles du droit international. En outre, le développement des échanges transnationaux (commerce, finance, communication...) imposait de prendre en compte les multiples flux transfrontaliers qui se déroulaient sans menace d'un recours à la violence. Ce changement de perspective impose donc de considérer que l'ordre interne est peut-être moins parfait qu'on avait pu l'envisager alors que l'anarchie internationale est sans doute moins absolue qu'on avait pu le supposer.

2. La transformation de la violence

6. La violence était au centre de la perception classique des Relations internationales. Mais, parmi toutes les formes de violence, les premiers auteurs réalistes s'étaient focalisés sur la seule violence entre États. Or, la fin de la guerre froide se caractérisa par une considérable réduction de cette violence. Le fait que cette période se soit achevée sans l'holocauste généralisé qui avait été une obsession durant quarante-cinq ans – il suffit pour s'en convaincre de regarder la considérable filmographie sur ce thème de *Docteur Folamour* à *War Games* – confirma cependant la justesse des thèses réalistes qui considéraient nécessaire de légitimer la violence des États pour délégaliser le recours à la force. La remise du prix Nobel de la paix aux Casques bleus en 1988 consacra ce succès, alors même que le conflit ethnique qui venait de commencer dans l'enclave arménienne du Nagorny-Karabakh en Azerbaïdjan préfigurait les conflits de l'après-guerre froide qui se caractérisèrent par trois éléments. Tout d'abord, l'*intervention* dans les conflits intérieurs qui avait été exclue jusqu'à présent au nom de la non-ingérence devint subitement la règle. En deuxième lieu, la participation des grandes puissances à ces conflits intérieurs se traduit par l'apparition d'un nouveau concept – la *guerre asymétrique* – qui n'était sans doute pas très différent de la guerre révolutionnaire théorisée par Mao-Zedong, mais qui rappela les difficultés d'adaptation des armées occidentales confrontées à ces conflits de faible intensité. Enfin, en troisième lieu, le sentiment d'insécurité qui se diffusa dans les opinions

publiques trouva son origine dans l'internationalisation de ces conflits intérieurs puisque, s'il n'y avait plus de menaces aux frontières du monde occidental, il n'y avait plus en même temps de frontières aux menaces. L'irruption de groupes non-étatiques défiant les États les plus puissants au nom d'enjeux intérieurs imposa une révision radicale de la perception de l'anarchie internationale alors même que les alliances *ad hoc* ou les opérations extérieures sous mandat des Nations unies montraient que les facteurs de coopération devaient autant être pris en considération que les risques de confrontation dans les rapports interétatiques.

B La mondialisation

7. L'ouverture des sociétés et des économies contribue également à élargir le cadre classique des relations internationales. Celles-ci avaient été envisagées à partir de la prééminence de l'État. La sphère politique dominait les sphères économique, culturelle ou idéologique. L'intensification des relations économiques et financières, le maillage de plus en plus serré des réseaux d'information et de communication ou encore l'amélioration des moyens de transport furent les manifestations les plus évidentes du développement des relations transfrontalières qui tendaient à échapper au contrôle des États. À côté des relations *interétatiques*, se développèrent donc des relations *transnationales* qui échappaient au contrôle des États. Il en résulta deux conséquences :

- L'État avait été considéré comme étant l'acteur central des relations internationales par rapport auquel se définissaient tous les autres intervenants de la vie internationale (organisations internationales, firmes transnationales, organisations non-gouvernementales...). Ces acteurs, autrefois jugés secondaires, n'étaient pas en mesure de contester à l'État sa primauté ; il est désormais indispensable d'admettre qu'ils disposent d'un plus grand nombre d'opportunités pour échapper à la tutelle étatique.

- Les instruments de régulation de la vie internationale avaient été envisagés sous un angle exclusivement politique. L'émancipation progressive des acteurs non-étatiques imposa de prendre en compte d'autres logiques. On assista alors à une dissociation entre les domaines relevant de la *haute politique* (la diplomatie, les questions de sécurité et de stratégie...) et les domaines plus quotidiens, où les considérations politiques entraînaient en concurrence avec d'autres priorités et d'autres modes de raisonnement. Cette évolution consacra la distinction de Stanley Hoffmann entre la *high politics* et la *low politics*. Les difficultés pour saisir l'objet des Relations internationales s'expliquent donc par la confrontation de ces logiques concurrentes. L'analyse classique des relations internationales supposait que toutes les tensions pouvaient se résoudre par l'intervention du politique, qui imposait un cadre de pensée uniforme. Cette

primauté du politique est contestée à présent par les capacités d'acteurs tiers, qui sont en mesure d'imposer leur propre logique de fonctionnement ou de récuser l'intervention des États. Au schéma unitaire de résolution des tensions par l'intervention du politique se substitue donc un schéma plus complexe où les exigences du politique entrent en conflit avec d'autres exigences (économiques par exemple). Certains auteurs en concluent que les États ont perdu tout moyen de pression sur les autres acteurs de la vie internationale. De manière moins arbitraire, il est possible de considérer que les difficultés rencontrées dans le champ des études internationales s'expliquent par le *choc de logiques concurrentes* : les États doivent tenir compte des stratégies d'évasion et d'évitement des autres acteurs intervenant à l'international, ce qui explique la contestation de leur position hégémonique dans la vie internationale.

• Ces deux premières observations imposent alors de reconsidérer le rôle de l'État, surtout quand on considère que cet « État toujours inadéquat et pourtant toujours indispensable », selon la formule de Karl Deutsch, demeure le principal acteur de la vie internationale. Cette nouvelle approche aboutit à un réexamen complet du concept d'État utilisé par les premiers théoriciens des relations internationales. La césure classique entre l'interne et l'externe permettait en effet de ne pas avoir à s'interroger sur la nature même de l'État. Les auteurs réalistes considéraient ainsi que tous les États, quelle que soit leur forme ou leur taille, remplissaient les mêmes fonctions internationales. Le terme « État » était donc utilisé de manière indifférenciée pour qualifier toute autorité politique souveraine. Deux phénomènes contribuèrent à briser cette unité supposée. Tout d'abord, l'approfondissement de l'intégration européenne fut à l'origine de l'apparition d'une nouvelle entité politique qui ne s'intégrait dans aucun des schémas classiques d'analyse. Jacques Delors parla à son propos d'*objet politique non-identifié* pour qualifier cette construction sans équivalent. Or, si l'on ne détruit que ce que l'on remplace, il convient donc aujourd'hui de considérer que, pour la première fois, les tenants de la thèse ancienne du « dépérissement de l'État » disposent d'une alternative crédible. Par ailleurs, les études portant sur l'analyse du processus décisionnel ont mis en évidence la diversité des logiques de fonctionnement au sein même de l'État. Celui-ci était antérieurement considéré comme une entité autonome et neutre. État et gouvernement étaient confondus, les autorités gouvernementales disposant du *monopole de la représentation diplomatique*. La prise en compte des intérêts divergents des administrations au sein même de l'État et l'influence grandissante des experts brisèrent ce principe d'unité. La collectivité nationale ne se réduisit plus à un acteur individuel (l'État) poursuivant un objectif rationnel défini en terme d'intérêt général. L'analyse des procédures d'évaluation, de délibération et de décision aboutit à « disséquer » l'État : les intérêts et les ambitions des *segments* qui le composent ne sont ni rationnels ni convergents, ni obligatoirement mus par la recherche de l'intérêt général. L'évolution actuelle des études internationales conduit donc à *ouvrir la boîte noire de l'État*, pour tenter de comprendre le mode d'élaboration des décisions. Cette « *désessentialisation* » de l'État aboutit donc à remettre en cause la possible utilisation du modèle rationnel pour comprendre le comportement de l'État à l'extérieur et débouche sur l'idée que la diplomatie doit être considérée comme une politique publique comme les autres. Ce qui conduit d'ailleurs un auteur réaliste comme Kenneth

Waltz à considérer que l'étude de la politique extérieure des États ne fait plus systématiquement partie du champ des études internationales.

§ 3. Plan de l'ouvrage

8. Une discipline scientifique se développe par l'énoncé de programmes de recherche successifs, par la confrontation des résultats et par la stratification des connaissances acquises. Beaucoup plus rarement se produisent des « révolutions scientifiques » qui créent de nouvelles structures d'interprétation des connaissances existantes et qui orientent la recherche vers des domaines radicalement nouveaux (la révolution copernicienne).

La crise de la prédictibilité des relations internationales impose-t-elle une telle révolution qui condamnerait à l'oubli les approches classiques ? Deux arguments permettent de réfuter une hypothèse aussi radicale :

- Tout d'abord, la pratique des relations internationales ne doit pas être confondue avec les théories qui permettent de les aborder. L'approche théorique doit expliquer et non pas prévoir : elle n'a pas pour vocation d'anticiper les révolutions, ce qui reviendrait à lui demander de mettre à la disposition des gouvernements les moyens de les éviter. Les cadres dominants de l'analyse des relations internationales se sont contentés d'isoler des dimensions particulières de la vie internationale (la puissance, la sécurité, la violence...) et d'élaborer les instruments permettant de mieux appréhender les problèmes qui en découlaient. L'explication pouvait aider à la résolution des problèmes mais cette dernière fonction demeurait du domaine des praticiens. Les théories *classiques* (ou *réalistes*) n'ont certes pas prévu la rupture de 1989. Elles ont cependant fourni le cadre intellectuel pour penser la puissance, qui fut le principal levier d'action de la guerre froide et qui permit d'y mettre fin sans affrontement majeur.

- Concernant la violence internationale, les analystes réalistes ont procédé de la même manière que les praticiens, en ne s'intéressant qu'à la violence entre les États (les Nations unies avaient ainsi pour objectif d'interdire le recours à la force entre les seuls États). À l'inverse, la violence à l'intérieur des États a été négligée, parce que les usages de la vie internationale ont longtemps exclu toute possibilité d'ingérence dans les affaires internes des nations. Cette restriction mentale interdisait de prêter attention à de nombreux phénomènes qui pouvaient avoir une incidence sur la vie internationale. Le fait que la guerre froide se soit achevée sans apocalypse nucléaire (la principale préoccupation de l'époque) témoigne néanmoins du bien-fondé des options intellectuelles adoptées. En outre, les doctrines réalistes ont élaboré le principal instrument qui a rendu possible la cohabitation entre les adversaires de la guerre froide, l'*arms control*. Ces doctrines doivent donc être créditées d'une relative efficacité, même s'il convient de renouveler leurs problématiques pour leur permettre de fournir de nouveaux cadres explicatifs de l'environnement de l'après-guerre froide.

Ce renouvellement des problématiques impose une diversification des instruments d'analyse. Quatre instruments se révèlent désormais indispensables pour aborder l'étude des phénomènes internationaux : l'histoire, le droit, la sociologie et l'économie. L'histoire doit permettre d'identifier les tendances unissant les événements singuliers qui la composent. Un minimum de références chronologiques s'avère donc indispensable pour situer dans le temps les phénomènes analysés (Chapitre 1 « Les relations internationales au XX^e siècle »). Le droit analyse les tensions entre l'énonciation de nouveaux principes définissant les orientations souhaitables de la communauté internationale et les résistances à l'application de ces mêmes principes. La sociologie pénètre à l'intérieur des sociétés pour affiner la connaissance des enjeux sociaux ayant une influence sur la vie internationale. Enfin, l'économie impose de s'interroger sur les relations unissant le pouvoir à la puissance et sur l'autonomie des autorités politiques dans un environnement marqué par une interdépendance accrue.

Cette association d'outils fort différents les uns des autres rend plus difficile la définition d'un objet unique sur lequel s'accorderait l'ensemble des internationalistes. Par souci de simplification, il est cependant possible de dissocier les *relations interétatiques* – où domine la logique politique – des *relations transnationales* qui intègrent l'ensemble des phénomènes politiques, économiques et sociaux ayant des répercussions internationales. Cette différenciation est néanmoins arbitraire et il convient d'étudier les modes d'interaction entre ces différentes scènes qui ne sont ni isolées les une des autres, ni substituables les unes aux autres.

Dans un ouvrage de droit international publié en 1963, René-Jean Dupuy distinguait ainsi la société internationale relationnelle et la société internationale institutionnelle. La *société relationnelle* est la société des États en relations constantes les uns avec les autres par l'intermédiaire d'un *droit volontariste* coordonnant leurs intérêts et leurs objectifs. Cette société n'est ni parfaitement organisée, ni fatalement anarchique. La *société institutionnelle* est pour sa part l'univers de la transnationalité, où des organes supranationaux se superposent aux autorités étatiques préexistantes. Cette « *communauté internationale en voie de formation* », qui suppose la subordination des États à un ordre supérieur à leurs propres lois, n'est ni une utopie, ni un processus généralisé. L'originalité de l'approche de R.-J. Dupuy réside dans l'étude des mécanismes unissant ces deux sociétés, indissociablement *enchevêtrées* l'une dans l'autre.

Cette analyse déjà ancienne constitue un excellent point d'ancrage pour penser le monde de l'après-guerre froide. Il convient cependant

de différencier ces deux sociétés internationales originelles. La complexification des mécanismes de coopération internationale et l'intensification des échanges transnationaux conduisent ainsi à distinguer quatre scènes distinctes :

- **La scène de la société interétatique** est le domaine des États qui, loin d'être livrés à eux-mêmes dans un environnement totalement anarchique, tentent également de maximiser leurs intérêts par voie de dialogue et par l'acceptation de règles communes établies par consentement mutuel (Chapitre 2).

- **La scène des organisations internationales** décrit les processus de *coopération intergouvernementale* par le biais des organisations internationales. Dans le même temps, la réussite de la construction européenne impose de tenir compte de l'apparition d'organisations internationales d'un nouveau type qui complètent la simple coopération intergouvernementale par des mécanismes d'*intégration supranationale* (Chapitre 3).

- **La scène de la société transnationale** est caractérisée par l'irruption de nouvelles problématiques (environnement, religions, migrations...). Celles-ci témoignent moins de l'apparition d'une société-monde que de l'ouverture des sociétés internes sur le monde (Chapitre 4).

- **La scène de l'économie-monde** est le champ de la globalisation des échanges. L'évolution de l'environnement international, sous l'influence des marchés, modifie aussi bien le mode de fonctionnement des acteurs économiques que les méthodes d'action des États. Ceux-ci se trouvent ainsi dans l'obligation de recomposer leurs stratégies d'intervention pour tenir compte des capacités d'évitement des autres acteurs (Chapitre 5).

À cette première lecture verticale, fondée sur la prise en compte des différences, il convient d'ajouter une lecture horizontale qui combine les logiques propres à chacun des domaines étudiés. Parallèlement à l'étude des facteurs d'éclatement de la scène internationale, il importe donc de rassembler les morceaux épars d'un puzzle artificiellement découpé pour les besoins de l'analyse. Au demeurant, les phénomènes qui justifient ces découpages ne sont pas récents et étaient déjà à l'œuvre quand les relations internationales étaient abordées à l'aide d'une doctrine unitaire. La mondialisation économique était déjà à l'œuvre à l'aube du XX^e siècle, à une époque où la libre circulation des hommes et des idées « *transnationalisait* » déjà les relations interétatiques au mépris des frontières et des souverainetés. C'est donc seulement la perception de ces phénomènes qui a été modifiée sous l'effet de leur convergence à une époque qui correspond approximativement à la fin du monde de la guerre froide. Selon Zaki Laïdi, c'est donc un nouveau *temps mondial* qu'il convient de décrypter en analysant l'enchaînement des processus anciens de mondialisation économique, sociale et culturelle. Pour *donner sens* à cette époque nouvelle – où l'observateur peut avoir

conscience que rien ne sera plus comme avant, même s'il constate la permanence des anciennes pratiques et des anciens codes –, il importe dès lors de combiner les éléments d'analyse propres à chacun des domaines recensés. La *scène internationale* reconstituée dans la conclusion se présentera ainsi comme une tentative de synthèse, recomposant les hiérarchies entre acteurs et redéfinissant leurs marges respectives de manœuvre, dans un environnement marqué par une interdépendance asymétrique et fondamentalement inégalitaire.

9. Bibliographie indicative

– René-Jean DUPUY, *Le droit international*, Paris, coll. Que sais-je ?, 8^e éd., 1990, 127 p.

– Marcel MERLE, *Bilan des relations internationales*, Paris, Economica, 1995, 111 p.

– Jean-Jacques ROCHE, *Théories des relations internationales*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, 7^e éd., 2008, 160 p.

Chapitre 1

Les relations internationales au XX^e siècle

10. L'étude des relations internationales au XX^e siècle impose de distinguer quatre périodes. La première s'étend jusqu'à la Première Guerre mondiale. La deuxième débute avec le traité de Versailles et s'achève avec la Seconde Guerre mondiale. La troisième correspond à la guerre froide et la quatrième au monde contemporain de l'après-guerre froide. Ce découpage est à la fois arbitraire et indispensable.

Le caractère arbitraire de ce découpage transparaît dans le choix des dates de référence. Si les deux guerres mondiales fournissent des repères à peu près stables, les autres jalons chronologiques sont plus problématiques. La guerre froide peut ainsi être considérée comme la première phase de l'ère bipolaire, avant la détente. Dans cette hypothèse, certains auteurs situent son achèvement en 1953 après la mort de Staline, d'autres en 1955 quand se tint le premier sommet de l'après-guerre, d'autres encore en 1962 après la crise de Cuba. La guerre froide peut également être considérée comme l'ensemble de la période au cours de laquelle s'affrontèrent les États-Unis et l'Union soviétique. Elle s'oppose dans ce cas à l'après-guerre froide, qui débuta avec la chute du Mur de Berlin en 1989. En tout état de cause, les relations des grandes puissances entre elles ou leurs rapports avec leurs alliés ne cessèrent de se transformer tout au long de cette période, rendant difficile toute comparaison entre les pratiques des années 1950 et celles des années 1980. Derrière les appellations communes, qui recouvrent des périodes plus ou moins longues, il convient donc de conserver en mémoire le caractère permanent des évolutions qui affectent la vie internationale.

La nécessité de restituer les relations de pouvoir dans un environnement plus global explique néanmoins le caractère indispensable de ce découpage chronologique. Celui-ci se justifie pour deux raisons :

- Chacune des périodes considérées est caractérisée par une configuration de pouvoirs particulière : multipolaire avant 1914, faussement bipolaire entre 1918 et 1939, bipolaire entre 1945 et 1989, unipolaire depuis 1990. Or, ces relations de pouvoirs ne peuvent être comparées à un simple échiquier, sur lequel s'affronteraient des États, mus par leurs seuls intérêts de puissance et déconnectés de leur environnement économique, social et culturel. Il importe donc d'envisager les caractéristiques dominantes de cet environnement à chacune des époques abordées, pour comprendre les enjeux de pouvoir et les

modalités de la compétition (ou de la coopération) entre les principaux acteurs de la vie internationale.

- La seconde raison qui justifie ce découpage est paradoxale : c'est, en effet, l'analyse de la perception que les hommes ont de leur époque qui permet de restaurer la continuité du siècle. Le sentiment de vivre dans un monde radicalement différent du passé réapparaît en effet après chaque transition. Ainsi, est-il caractéristique de constater la récurrence du thème de l'achèvement de la globalisation. En 1900, la circulation des capitaux et l'occidentalisation du monde semblent réunir la planète dans un même ensemble politique et économique. Dans l'entre-deux-guerres, Paul Valéry pense vivre le début du *monde fini*. Durant la guerre froide, l'affrontement des États-Unis et de l'Union soviétique a pour objectif de fournir à l'humanité tout entière un même système de valeurs et un mode de production unique. Enfin, la globalisation de l'après-guerre froide réinvente une nouvelle fois le thème de la clôture d'un espace mondial, unifié par la démocratie de marché. Le recul historique permet ainsi de relativiser ces ruptures.

Les quatre périodes étudiées dans ce chapitre correspondent à des modalités différentes de fonctionnement du « *système diplomatique* ». Les critères de sélection sont donc essentiellement politiques et accordent une place prépondérante à l'analyse des relations diplomatiques et à la guerre. L'État est ainsi placé au centre de la vie internationale, mais sa liberté d'action est circonscrite par les contraintes posées par chaque type de configuration.

Si les États interagissent les uns par rapport aux autres en fonction de considérations politiques, il importe néanmoins de les replacer dans un environnement plus général. Il est en effet impossible d'isoler l'activité diplomatique ou militaire des autres activités humaines, qu'elles soient économiques, sociales, religieuses ou culturelles. Ces activités conditionnent tout autant le comportement des États que les déterminants strictement politiques et stratégiques. À côté du système diplomatique, cet environnement constitue ce que Marcel Merle appelle le « *système de forces* ». Celui-ci rassemble l'ensemble des facteurs dont doit tenir compte l'acteur politique dans chacune de ses décisions.

Le *système international* caractéristique de chacune de ces quatre périodes se présente donc comme la combinaison d'un *système diplomatique* particulier et d'un *système de forces*. Le premier conditionne le comportement des États, en fonction des déterminants posés par chaque configuration. Ces déterminants constituent, en quelque sorte, les règles de jeu de la vie diplomatique. Le second façonne les grilles de lecture dominantes. Celles-ci déterminent la perception que les hommes ont de leur environnement et permettent d'interpréter chaque époque en fonction de problématiques jugées les plus importantes.

Section 1

La fin du Concert européen (1900-1918)

11. Pour l'étude des relations internationales, le XX^e siècle débuta en mars 1890 quand Bismarck fut contraint de quitter son poste de chancelier. Ce départ marqua la fin du système bismarckien, qui avait assuré depuis 1870 la primauté de l'Allemagne sur l'Europe par l'isolement diplomatique de la France. Les tensions qui en résultèrent accélèrent la désagrégation du Concert européen. Celui-ci se révéla trop étroit pour rendre compte de l'émergence de puissances extra-européennes (les États-Unis et le Japon) et trop exclusivement centré sur les équilibres diplomatiques pour gérer des antagonismes économiques amplifiés par la globalisation financière et l'impérialisme.

§ 1. L'occidentalisation du monde

12. Les relations internationales au début du siècle étaient essentiellement dominées par les considérations diplomatiques. Les événements jugés importants étaient donc politiques, les acteurs principaux de la vie internationale étant les gouvernements, les diplomates et les militaires. Cependant, ceux-ci furent conduits à accorder une importance croissante aux contraintes économiques (A). Parallèlement, le climat intellectuel de l'époque, qui façonna les orientations diplomatiques, était dominé par le débat sur l'universalisation du modèle occidental (B). Enfin, les exigences de politique intérieure influèrent de plus en plus sur la politique extérieure du fait de l'expansion de la démocratie, laquelle favorisa l'émancipation de la société civile (C).

A Globalisation et impérialisme

13. Mesurée par rapport au taux d'ouverture des économies, l'Europe était plus ouverte en 1900 qu'elle ne le sera un siècle plus tard à la veille de l'an 2000 (P. Bairoch et R. Kozul-Wright). Selon John Maynard Keynes, la globalisation était devenue une réalité dès la fin du XIX^e siècle. Une double dynamique contribua à cette ouverture des sociétés et des économies sur l'extérieur : une vague d'immigration sans précédent et la mobilité des capitaux.

- La population européenne doubla quasiment durant le XIX^e siècle, passant de 260 à 450 millions d'habitants. Cette poussée démographique, combinée à un sous-emploi massif et à des politiques salariales restrictives (Jacques Adda), expliqua le départ des 34 millions d'immigrants qui quittèrent l'Europe entre 1871 et 1914. À l'origine, cette immigration était essentiellement britannique, avec pour destination les *dominions* de la Couronne (Afrique du Sud, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande). Elle s'élargit ensuite à l'Allemagne et aux pays scandinaves. La troisième vague d'immigration fut formée par des populations méditerranéennes et slaves. Les États-Unis constituèrent le pays d'accueil privilégié (29 millions de nouveaux arrivants entre 1861 et 1920), mais l'ensemble des « terres vierges » d'Amérique latine ou d'Océanie fut également investi par ces exilés.

- L'extrême mobilité des capitaux fut le second moteur de la globalisation. Cette circulation des capitaux compensa les restrictions aux échanges provoquées par un retour généralisé au protectionnisme en Europe à partir de 1870. Le montant total des investissements placés à l'étranger, qui ne dépassaient pas 40 milliards de francs or en 1870, atteignit 120 milliards en 1900 et 210 en 1913 (René Girault).

Du fait du retour au protectionnisme, la globalisation se vérifia davantage dans le domaine financier qu'économique. La recherche de matières premières joua ainsi un rôle secondaire dans la colonisation, dans la mesure où les grandes industries transformaient prioritairement les minerais extraits en Europe (fer, cuivre, zinc...). Pour leur part, les populations coloniales étaient trop pauvres pour acheter les produits européens. Trois phénomènes contribuèrent ainsi à expliquer la dimension essentiellement financière de cette globalisation :

- l'absence de mécanisme étatique de contrôle des changes ;
- l'existence d'un système monétaire stable fondé sur la convertibilité des devises en or ;
- la combinaison des activités industrielles et financières au sein de mêmes structures (holdings). Disposant de capitaux importants, grâce aux économies d'échelle et aux bas salaires, ces holdings cherchèrent à l'étranger des placements plus rémunérateurs que ceux qui leur étaient offerts par les marchés nationaux. Dans le cas de la France, l'investissement extérieur devint supérieur à l'investissement interne à partir de 1877.

Les théories de l'impérialisme expliquèrent ainsi la colonisation par la création de grands monopoles qui fusionnèrent le capital industriel et le capital bancaire pour donner naissance à des grands groupes financiers dans le but d'exporter leurs capitaux dans le monde entier. Si les milieux financiers adhèrent souvent au « parti colonial », ils agirent au nom de leurs propres intérêts, qui recoupaient rarement les préoccupations nationalistes des diplomates. Ainsi, la chute de Bismarck, provoquée en partie par son refus de prendre part à l'aventure coloniale, marqua-t-elle la fin de la primauté allemande en Europe. Il est également possible de constater que les colonies absorbèrent très inégalement les capitaux européens. Sur 45 milliards de francs placés à l'étranger par

la France en 1913, seuls 3 milliards étaient investis dans l'Empire, contre 13 milliards en emprunts russes. À l'inverse, la Grande-Bretagne investit huit fois plus que la France dans ses colonies. L'impérialisme se présenta donc prioritairement comme la manifestation de l'affranchissement des acteurs économiques. Ceux-ci se révélèrent en mesure d'échapper au contrôle politique, tout en étant capables d'influer sur les grandes orientations diplomatiques.

B Les résistances à l'universalisation des valeurs occidentales

14. La deuxième caractéristique des relations internationales au début du XX^e siècle résida dans l'accélération de l'occidentalisation du monde, laquelle provoqua, par réaction, des oppositions radicales.

Au-delà de ses aspects économiques, la colonisation fut conduite par une Europe triomphante, au nom des valeurs de sa civilisation. En Grande-Bretagne, R. Kipling incarna le « jingoïsme », qui assignait aux Britanniques la mission d'éduquer les populations coloniales (*le fardeau de l'homme blanc*). En France, Jules Ferry évoquait en 1885 les droits et les responsabilités des races supérieures vis-à-vis des « races inférieures » pour justifier sa politique coloniale. Cet état d'esprit trouvait ses origines intellectuelles dans le positivisme d'Auguste Comte qui considérait que la société industrielle était bénéfique pour l'ensemble de l'humanité. La production industrielle devait permettre à tous les peuples de passer de l'« âge métaphysique », caractérisé par la prééminence de la guerre, à l'« âge scientifique », où l'exploitation de la nature devait devenir l'occupation principale de l'humanité. Rares furent les auteurs, qui avec Max Weber, prirent position contre cette universalisation déterministe du modèle occidental.

Pour illustrer la diffusion des valeurs occidentales, Raymond Aron prit l'exemple du Japon de l'ère Meiji pour montrer comment les lois de l'économie contribuèrent à l'uniformisation des sociétés : « les réformateurs de l'ère Meiji voulaient adapter leur pays à l'économie occidentale pour en sauver l'indépendance, ils ont compris que l'on ne pouvait pas former une armée comparable aux armées occidentales sans une économie comparable aux économies occidentales ; et que, donc, l'équipement d'ensemble des sociétés occidentales était nécessaire. Ils ont décidé d'introduire un système d'éducation de type occidental... Ils ont reconnu ensuite que l'économie de type occidental exigeait un système juridique individualiste et rationnel, ils ont envoyé des experts en France et en Allemagne ; le système juridique japonais s'inspire largement de ces deux pays. Ils ont compris que l'économie de type occidental exigeait l'application de la science à l'industrie, et ils ont créé des écoles techniques. Ils ont compris que les entreprises privées ne pouvaient pas remplir leur fonction si l'on ne créait pas une infrastructure administrative et un système de

communications et de transports comparable à celui qui existait en occident. Enfin, ils n'ont pas ignoré qu'il fallait mobiliser chaque année un montant important du produit national afin de l'investir ».

Il est difficile de distinguer l'influence respective des considérations politiques ou économiques des préoccupations humanistes dans l'expansion coloniale de l'Europe. La lutte contre l'esclavage fut ainsi le prétexte invoqué par la Grande-Bretagne pour établir le protectorat anglo-égyptien sur le Soudan. À la même époque se multiplièrent « les interventions pour cause d'humanité », qui servirent le plus souvent d'alibi aux ambitions politiques : intervention militaire anglaise en Égypte en 1882, menace de débarquement anglais dans les Dardanelles à la suite du massacre de la population arménienne par les Kurdes soutenus par les Turcs (1897), opération française à Fez en 1911...

Ces interventions suscitèrent des réactions de rejet identitaire. La résistance fut ainsi conduite au nom de motifs religieux (la guerre sainte du Mahdi au Soudan de 1890 à 1898) ou culturels. Dans le cas de la révolte des Boxers chinois, l'hostilité à la pénétration européenne fut le principal mobile des sociétés secrètes qui assassinèrent le ministre (ambassadeur) allemand à Beijing en 1900 et qui organisèrent le siège des légations. Cette remise en cause des règles diplomatiques édictées parut suffisamment grave pour que les puissances européennes oublièrent leurs antagonismes et formèrent une coalition à laquelle participèrent les États-Unis et le Japon.

C L'émancipation de la société civile

15. Le début du XX^e siècle fut enfin marqué par l'influence accrue de l'opinion publique à la faveur de l'expansion de la démocratie parlementaire et du développement de l'instruction publique. Face à des opérations coloniales de moins en moins populaires, les gouvernements européens durent tenir compte des réactions d'une société civile en cours d'émancipation. Les deux vagues d'attentats anarchiques, qui secouèrent la France entre 1892 et 1894 (assassinat du président Carnot) puis en 1911-1912, furent les manifestations les plus radicales de ce procès de l'État. L'individualisme libertaire qui les motiva récusait tous les instruments de contrainte sociale sous le triple emblème de l'antimilitarisme, de l'antipatriotisme et du « malthusianisme social », lequel revendiquait le droit à l'avortement et à la contraception (Pascal Ory). Sur un autre mode, la résistance au *Kulturkampf* mené par l'État allemand contre l'Église catholique imposa à Bismarck de renoncer en 1880 au contrôle des cultes. Toujours en

Allemagne, l'État qui dominait alors l'Europe ne parvint pas à mettre au pas les syndicats et le mouvement socialiste.

Cette émergence de la société civile se manifesta pour l'essentiel à l'intérieur des États. Elle eut également des répercussions internationales. Celles-ci se traduisirent par le développement d'un très actif courant pacifiste et par l'énoncé des nouvelles problématiques :

- L'aspiration en faveur de la paix était suffisamment forte pour que naisse l'idée de s'opposer à la guerre par la grève générale. La II^e Internationale socialiste, réunie à Stuttgart en 1907, ne parvint cependant pas à faire accepter le principe de la grève générale par le mouvement ouvrier allemand. Cet échec dissimula le succès de la mobilisation pacifiste en Suède qui obligea le gouvernement de Stockholm à renoncer à faire respecter par la force le traité d'union avec la Norvège. La contestation prit une telle ampleur que l'État suédois dut renoncer à ses intentions guerrières et accepter l'indépendance de la Norvège par le traité de Karlstad (1905).

- Le poids de l'opinion publique se traduit également par l'énoncé de nouvelles problématiques : l'écologie et l'humanitaire. La naissance de l'écologie en 1866 entraîna un début de prise de conscience sur la nécessité d'agir collectivement afin de protéger l'environnement. Une sentence arbitrale du 15 août 1893 tenta ainsi de préserver les phoques de la mer de Béring en réduisant la saison de chasse. L'échec de ce dispositif conduisit à l'adoption de la convention de 1911 qui interdit la chasse en mer. Le développement des préoccupations humanitaires fut la seconde manifestation du rôle de la société civile. Depuis 1863, celle-ci avait fait la preuve de ses capacités d'organisation autonome en ce domaine avec la création du Comité international de la Croix Rouge. Les conférences de La Haye de 1899 et de 1907 qui furent consacrées au droit des conflits armés démontrèrent la sensibilité des diplomates aux préoccupations de l'opinion publique.

L'école du *pluralisme juridique* incarna cette revendication d'autonomie de la société civile en contestant la prétention de l'État à détenir le monopole du droit. Selon le précurseur de cette doctrine, le juriste autrichien Eugen Ehrlich, le droit est le produit des forces sociales (les sources réelles), l'État n'étant que leur interprète (les sources formelles). Il existe donc un droit spontané, qui émane de la société. Ce droit est donc antérieur à son énonciation par l'État : chaque groupe social élabore ses propres règles qui génèrent obligations et devoirs sans nécessiter de recourir à la contrainte étatique. Cette distinction conduisit ultérieurement Harold Laski à nier l'unité souveraine de l'État du fait de la diversité des allégeances des individus et du fractionnement de leur loyalisme.

§ 2. La mondialisation des relations internationales

16. Deux évolutions parallèles contribuèrent, au tournant du XX^e siècle, à l'avènement d'un système diplomatique véritablement

mondial. Alors que la Grande-Bretagne accélérât le processus d'octroi de l'indépendance à ses *dominions* (Australie en 1900, Nouvelle-Zélande en 1907, Union Sud-Africaine en 1910), les États-Unis et le Japon investirent leur région respective et revendiquèrent, par voie de conséquence, le statut de grande puissance (A). Sur le Vieux Continent, le système diplomatique imparfaitement multipolaire évolua insensiblement vers une configuration bipolaire. Loin d'être un facteur de stabilité, ce face-à-face d'alliances agrégées et amplifia les facteurs de tensions, jusqu'à l'explosion de 1914 (B).

A La fin de la primauté européenne

17. En février 1885, la conférence de Berlin avait établi les règles régissant la prise de possession de colonies en Afrique. En imposant l'obligation de notification formelle aux autres puissances de l'occupation d'un nouveau territoire, l'Europe avait affirmé sa volonté de se comporter en seule responsable de la destinée du monde. Cette ambition se heurta à l'émergence des nouveaux pôles de puissance extra-européens, les États-Unis et le Japon.

1. Les États-Unis, première puissance mondiale

18. Dès 1890, l'occupation de la totalité du territoire américain était achevée. Le mythe fondateur de la *frontière* s'estompa et les États-Unis commencèrent à s'ouvrir sur le monde en adoptant les pratiques européennes, en dépit de leur tradition anti-impérialiste liée à la guerre d'Indépendance.

Conformément à la *doctrine Monroe* de 1823, qui interdisait aux États-Unis de se mêler des affaires européennes (principe de *non entanglement*), cette ouverture privilégia le continent américain. Les États-Unis s'estimèrent alors suffisamment forts pour s'opposer aux Européens. En 1895, le gouvernement de Washington engagea une épreuve de force avec les Anglais à propos d'un différend anglo-vénézuélien relatif à la délimitation de la frontière de la Guyane britannique. La détermination américaine força Londres à reculer. En 1898, le Congrès prit parti pour les indépendantistes cubains et força la Maison Blanche à déclarer la guerre à l'Espagne. Trois mois d'hostilités suffirent à la marine américaine pour détruire deux escadres espagnoles dans la mer des Antilles et aux Philippines. Cette victoire permit aux États-Unis de prendre possession des Philippines et de Porto Rico, d'annexer les îles Hawaï et d'instaurer un protectorat de fait sur Cuba. En 1903, la Grande-Bretagne était

écartée des travaux de percement du canal de Panama qui allait transformer la mer des Antilles en « lac américain ».

Cette volonté affirmée de puissance permit aux États-Unis de revendiquer le droit d'être représentés dans les grandes conférences internationales. En 1899, ils participaient à la première conférence de La Haye et le président Théodore Roosevelt prit l'initiative de réunir une seconde conférence en 1907 en vue de rendre l'arbitrage obligatoire. En 1905, les États-Unis se posaient en médiateur du conflit russo-japonais qui s'acheva, sur le territoire américain, par la signature du traité de Portsmouth. Enfin, leur véritable entrée sur la scène diplomatique s'effectua lors de la conférence d'Algésiras (1906) qui régla temporairement la *question marocaine*, à propos de laquelle s'affrontaient Français et Allemands.

En 1913, les États-Unis, qui étaient devenus la première puissance industrielle au monde, exportèrent pour la première fois de leur histoire plus de capitaux qu'ils n'en reçurent. Restés en dehors de la guerre, du fait de l'importance de la communauté germanophone, les États-Unis prêtèrent massivement aux gouvernements anglais et français et finirent par redouter une victoire allemande. La guerre sous-marine à outrance engagée par l'Allemagne à partir de janvier 1917, conduisit à leur entrée en guerre en avril 1917. Le million d'hommes du corps expéditionnaire et les chars de Pershing firent la différence et placèrent les États-Unis en position d'édicter les nouvelles règles internationales (les *14 points* du président Wilson du 8 janvier 1918).

2. Le Japon, puissance régionale

19. En 1853, la mission du commodore Perry avait imposé l'ouverture du marché japonais aux produits américains. En 1865, les puissances occidentales imposèrent la révision du traité de Shimonoseki, qui consacrait la victoire du Japon sur la Chine. Cette intervention provoqua une crise institutionnelle qui mit fin au *shogunat*. L'ère Meiji s'ouvrit en 1868 par la restauration de l'ancienne monarchie impériale dans le but de moderniser le pays pour lui permettre de résister à l'influence occidentale. En moins de quarante ans, le Japon se transforma en puissance industrielle. Le besoin de matières premières, combiné au protectionnisme européen, conduisit alors le Japon à rechercher de nouveaux débouchés en Asie. Le heurt avec les intérêts européens, et principalement russes, était inévitable.

La victoire de Tokyo dans le conflit sino-japonais de 1895 fut le premier indice de cette volonté d'expansion. Les pressions européennes imposèrent néanmoins une nouvelle fois aux Japonais de

renoncer au bénéfice de leur victoire, et en premier lieu à leur protectorat de fait sur la Corée. L'isolement du Japon fut pourtant de courte durée puisqu'en 1902, la Grande-Bretagne contractait une alliance défensive avec Tokyo. Ce traité permit au Japon de défier les Russes, installés à Vladivostok. La guerre débuta en février 1904, par l'attaque par surprise de l'escadre russe de Port-Arthur, et s'acheva en mai 1905 par le désastre de la flotte russe dans le détroit de Tsushima. Cette victoire eut des répercussions considérables, puisqu'elle fut considérée comme la première défaite de l'homme blanc. Le traité de Portsmouth (5 septembre 1905) permit surtout aux Japonais de consolider leur emprise sur la région. L'annexion de la Corée (1910) favorisa ainsi la pénétration de la Mandchourie méridionale, où les Japonais s'étaient fait attribuer la concession de la zone du *South Manchourian Railways*. En 1908, l'influence japonaise dans le Pacifique était suffisamment forte pour que les États-Unis négocient avec Tokyo un accord de *statu quo* dans la région.

B L'épilogue du Concert européen

20. L'Allemagne bismarckienne avait dominé l'Europe grâce à un système d'alliances qui avait isolé la France et neutralisé la Grande-Bretagne (le *partenaire dormant* de la Triplice du fait des intérêts britanniques dans les Balkans). L'avènement de Guillaume II en 1888 et le désir du nouvel empereur de s'engager dans l'aventure coloniale refusée par Bismarck mirent un terme à la prééminence allemande. Les erreurs de ses successeurs permirent alors à la France de recomposer son propre réseau d'alliances (1). Le face-à-face de la Triplice et de la Triple Entente parvint à gérer les contentieux coloniaux, mais ne résista pas à la situation explosive des Balkans (2).

1. La fin de l'isolement français

21. Ce furent essentiellement les erreurs diplomatiques allemandes qui permirent à la France de recomposer son réseau d'alliances, d'abord avec la Russie et ensuite avec la Grande-Bretagne.

Si aucun contentieux n'existait entre la France et la Russie, la solidarité monarchique avait néanmoins conduit Moscou à choisir le camp allemand (alliance des trois empereurs de 1872, traité de contre-assurance de 1881, traité de réassurance de 1887). La tension dans les Balkans, où les intérêts de l'Autriche alliée de l'Allemagne se heurtaient à la politique panslaviste de Moscou, amena la Russie à se rapprocher de Paris. Le peu d'empressement des successeurs

de Bismarck à renégocier le traité de réassurance favorisa l'option française. Les emprunts russes, lancés en France à partir de 1888, préparèrent la signature d'une convention militaire défensive en août 1892, laquelle se transforma en alliance franco-russe en décembre 1893.

À l'inverse des relations franco-russes, les relations entre Londres et Paris demeuraient tendues du fait des antagonismes coloniaux. L'affaire de Fachoda menaça de dégénérer en guerre ouverte en 1898 quand les Français souhaitèrent ouvrir une liaison entre Dakar et Djibouti, laquelle coupait la route anglaise reliant Le Caire au Cap. Une fois de plus, l'attitude de l'Allemagne contribua à sceller une alliance qui semblait impossible. Le soutien allemand aux insurgés anglo-hollandais dans la province du Transvaal (1898) et surtout la volonté de Guillaume II de se doter d'une flotte de guerre comparable à la *Royal Navy* (1897) favorisèrent le rapprochement franco-britannique. Six ans à peine après Fachoda, l'accord du 8 avril 1904 apura les contentieux coloniaux entre les deux pays et scellait les débuts de l'Entente cordiale.

Le rôle de la diplomatie française fut plus actif dans l'amélioration des relations franco-italiennes. L'Italie s'était associée à la Triple en réaction au protectorat imposé par la France au bey de Tunis en 1881. Cette opposition franco-italienne en Méditerranée provoqua une guerre douanière, déclenchée en 1887 à l'initiative de Rome. L'économie italienne souffrit de ces mesures qui compromirent la politique de grandeur du ministre Crispi, lequel tomba en 1896. Le rapprochement avec la France fut amorcé dès le mois de septembre 1896 par la signature d'un accord qui réglait le différend tunisien. Après avoir reconnu leurs droits réciproques sur le Maroc (pour la France) et la Tripolitaine (pour l'Italie), les deux pays signèrent en juin 1902 un accord secret, par lequel l'Italie s'engageait à demeurer neutre en cas de guerre franco-allemande. Le succès pour la diplomatie française était considérable, puisqu'il permettait d'affaiblir la Triple Alliance, à laquelle participait toujours l'Italie.

2. Le face-à-face des alliances

22. En 1905-1907, la situation diplomatique de l'Europe était simplifiée par le face-à-face de deux alliances. Le système d'alliances français, fragilisé par la rivalité anglo-russe, fut consolidé par le traité anglo-russe d'août 1907 qui réglait le contentieux entre ces deux pays à propos de la Perse et en Asie centrale (Tibet et Afghanistan). La Triple Entente se présentait alors comme un mécanisme implicite d'alliance rassemblant trois pays unis par trois traités distincts. À

l'inverse, la Triplice rassemblait l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie dans un même traité signé en mai 1882 et reconduit trois fois (1886, 1891 et 1902). La Triplice était néanmoins affectée par l'accord secret franco-italien de 1902 et par l'obligation faite à l'Italie de renoncer aux deux provinces du Trentin et du Tyrol et à la région de Trieste, possessions de l'Autriche.

Contrairement à toute attente, ce face-à-face équilibra les revendications coloniales. La *question marocaine* avait une première fois manqué de dégénérer en guerre ouverte entre la France et l'Allemagne lors de la crise de Tanger de mars 1905. Cette première crise fut réglée par la conférence d'Algésiras, qui se réunit de janvier à avril 1906. La question marocaine ressurgit en 1911, quand des troupes françaises intervinrent à Fez. L'Allemagne réagit en envoyant un de ses navires de guerre mouiller dans le port d'Agadir. Le soutien anglais à la France permit une nouvelle fois de trouver une solution négociée. L'accord conclu en novembre 1911 reconnut à la France le droit d'établir son protectorat sur le Maroc, en échange de concessions territoriales françaises au Cameroun.

La diplomatie européenne fut néanmoins incapable de trouver une solution durable à la tension provoquée dans les Balkans par l'affaiblissement de l'Empire turc et par la volonté de l'Autriche de réduire l'influence russe sur les États slaves de la région. À la suite de la guerre italo-turque de 1911, les États de la région formèrent la Ligue balkanique. Celle-ci engagea aussitôt les hostilités avec la Turquie. Cette première guerre balkanique débuta en mai 1912 et s'acheva en décembre 1912 par la demande d'armistice de la Turquie. Une conférence réunie à Londres, sous l'égide des grandes puissances, organisa la cession de tous les territoires turcs d'Europe, à l'exception de la région de Constantinople. La politique de l'Autriche, qui s'opposa à l'expansion serbe par la création de l'Albanie, et l'incapacité de trouver une solution pacifique au partage des territoires enlevés aux Turcs menèrent la Bulgarie (soutenue par la Triplice) à attaquer les Serbes (soutenus par les Russes et les Français). Cette seconde guerre balkanique débuta en juin 1913 et s'acheva par la victoire des Serbes en août 1913, victoire qui exacerba l'antagonisme austro-serbe.

L'assassinat à Sarajevo le 28 juin 1914 de l'héritier du trône autrichien par un activiste bosniaque commandité par les services secrets serbes démontra l'incapacité du Concert européen à freiner la course à la guerre et précipita l'Europe dans le premier conflit mondial.

1880-1914 – 20 dates à retenir

1. **20 mai 1882** : Conclusion de la Triplice entre l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie. La Triplice fut reconduite trois fois en 1886, 1891 et 1902.

2. **1884-1885** : Conférence de Berlin qui organisa le partage de l'Afrique.

3. **19 mars 1890** : Démission imposée à Bismarck par l'empereur Guillaume II.

4. **Décembre 1893-janvier 1894** : Alliance franco-russe.

5. **1898** : Adoption en Allemagne du *septennat maritime* qui prévoit le développement de la marine de guerre allemande sous la direction de l'amiral Von Tirpitz.

6. **12 août 1898** : Traité de Paris qui met fin à la guerre entre l'Espagne et les États-Unis. L'Espagne reconnaît l'indépendance de Cuba et cède les Philippines et Porto Rico aux États-Unis.

7. **Juillet 1898-mars 1899** : Crise de Fachoda.

8. **1899** : Création par la conférence de La Haye de la Cour permanente d'arbitrage.

9. **30 juin 1902** : Accord secret franco-italien par lequel la France s'assure de la neutralité italienne en cas de conflit avec l'Allemagne.

10. **8 avril 1904** : Entente cordiale franco-anglaise.

11. **Mars-juillet 1905** : Crise de Tanger.

12. **5 septembre 1905** : Traité de Portsmouth qui met fin au conflit russo-japonais.

13. **Janvier-avril 1906** : Conférence d'Algésiras réglant la crise de Tanger.

14. **1907** : Convention Drago-Porter interdisant le recours à la force pour le recouvrement de créances.

15. **31 août 1907** : Accord anglo-russe qui permet la constitution de la Triple Entente.

16. **Mai-novembre 1911** : Crise d'Agadir.

17. **Octobre 1912-mai 1913** : Première guerre balkanique. Victoire de la Ligue balkanique reconnue par les Préliminaires de Londres qui mettent fin à la présence turque en Europe.

18. **Juin-août 1913** : Seconde guerre balkanique serbo-bulgare.

19. **Juillet-août 1913** : Lois militaires en Allemagne et en France. En réponse à l'Allemagne qui vient de porter ses effectifs militaires en temps de paix de 623 000 à 820 000 hommes, la France décide de porter le service militaire à trois ans pour disposer de 750 000 hommes.

20. **28 juin 1914** : Assassinat de l'archiduc héritier François-Ferdinand à Sarajevo.

Section 2

L'entre-deux-guerres

et la Seconde Guerre mondiale (1919-1945)

23. L'Europe ne se releva pas du premier conflit mondial. Les treize millions de morts et le déficit de naissances (les *classes creuses*) brisèrent le ressort d'une civilisation qui prit conscience du caractère inéluctable de son déclin. Symbole de cet état d'esprit, la publication du *Déclin de l'Europe* d'Albert Demangeon fut suivie, deux ans plus tard, par l'ouvrage de Spengler sur *Le déclin de l'Occident*. Pour faire face à ce déclin annoncé, l'entre-deux-guerres fut donc une période de refondation. Cet impératif de réinvention du politique s'appliqua aux questions intérieures (révolution bolchevique, création de l'État providence). Il concerna également les relations extérieures, où la perte de crédit du mécanisme de la *balance of power* suscita la création de la Société des Nations (SDN). Les difficultés de mise en œuvre de ces pratiques inédites expliquèrent l'instabilité chronique d'une période qui fut caractérisée par la fragmentation de l'espace mondial (§ 1) et par l'absence de mécanisme de régulation adéquate (§ 2).

§ 1. La fragmentation de l'espace mondial

24. La globalisation économique et financière d'avant-guerre s'était doublée d'une mondialisation politique et culturelle, à travers l'émergence de puissances extra-européennes et par la diffusion des valeurs occidentales. L'entre-deux-guerres interrompit ce double mouvement. L'impossibilité de restaurer un mécanisme de change stable se combina aux effets de la crise de 1929 pour briser le marché mondial (A). La révolution bolchevique brisa en outre l'unité diplomatique, qui avait permis jusqu'alors de maintenir un dialogue ouvert entre des adversaires partageant le même code de conduite (B). Enfin, la partition des empires centraux ajouta un dernier facteur d'émiettement territorial, alors que la crise de l'État remettait en cause la croyance de la SDN en la capacité de la démocratie à pacifier les nationalismes (C).

A La globalisation interrompue

25. La globalisation n'avait pas été affectée par les restrictions aux échanges provoquées par le retour au protectionnisme entre 1870 et 1914. L'instabilité monétaire qui prévalut dans l'entre-deux-guerres se combina à la mise en place d'un marché autarcique en Union soviétique pour briser l'unité du marché mondial observable avant-guerre.

- En dehors de la Grande-Bretagne, qui parvint à rétablir la parité or de la livre, aucun pays européen ne réussit à restaurer la valeur de sa monnaie par rapport au cours d'avant-guerre. L'inflation, qui sévit particulièrement en Allemagne et dans l'ensemble de l'Europe centrale, accentua cette instabilité monétaire. Les dévaluations consécutives contribuèrent ainsi à fractionner le marché mondial, qui se cloisonna en petites entités rivales par l'augmentation considérable des droits de douane.

- Après le « communisme de guerre » et la NEP, qui autorisa le rétablissement d'un secteur privé entre 1921 et 1927, l'Union soviétique passa à l'économie planifiée à partir de 1928. En organisant la socialisation de tous les secteurs économiques, le premier plan quinquennal se fixa le double objectif de détruire la propriété privée (*dékoulakisation* dans l'agriculture) et d'étendre le système de fixation centralisée des prix à toute l'économie. Abandonnant toute référence au marché, l'URSS s'engagea sur la voie d'un développement autarcique. Alors que la globalisation s'était précédemment traduite par l'émancipation des acteurs économiques, le volontarisme stalinien poursuivit l'œuvre de Lénine en affirmant le primat absolu du politique sur l'économie.

La crise de 1929 paracheva la dislocation du marché mondial. Trois effets concomitants participèrent ainsi à la diffusion de la *grande dépression* :

- Pour faire face à la surproduction industrielle, l'administration américaine releva en 1930 ses droits de douane de 50 % (tarif Hawley-Smoot), ce qui eut pour effet immédiat de réduire les exportations européennes.

- En dépit de ce retour au protectionnisme, la poursuite de la chute des prix intérieurs aux États-Unis imposa à tous les producteurs mondiaux de s'aligner sur les prix américains.

- Enfin, le rapatriement des capitaux américains investis en Europe déséquilibra l'ensemble du système bancaire européen qui ne put faire face à la faillite du *Kredit Anstalt* autrichien et de la *Danat Bank* allemande.

Parce que les États-Unis étaient devenus la première puissance économique mondiale, le krach boursier du 24 octobre 1929 se répercuta à l'ensemble de la planète. La propagation de la crise fut la dernière manifestation de la globalisation puisque, contrairement à ce qui s'était passé avant-guerre, l'instabilité du système monétaire ne permit pas de compenser le retour du protectionnisme.

B La rupture idéologique

26. La révolution russe détruisit l'unité du système diplomatique qui reposait sur une communauté de valeurs partagées et sur un langage commun. La participation au monde des États reposait en effet sur la procédure de la reconnaissance, par laquelle les États existants reconnaissaient qu'un État nouvellement créé respectait les principes en usage et l'autorisaient à participer à la vie diplomatique.

La Révolution française opéra la première rupture au sein de ce champ diplomatique unifié. En voulant propager les idées de 1789, la révolution brisa le consensus monarchique et fut perçue comme une ingérence intolérable dans la vie intérieure des royaumes européens. Le congrès de Vienne restaura l'unité détruite, en imposant à la France une *restauration* brutale du principe monarchique pour prix de sa participation au concert européen.

La révolution de 1917 rompit à nouveau cette unité diplomatique. Comme dans le cas français, les bolcheviks s'employèrent à nourrir la suspicion quant à leur intention de s'insérer dans les cadres traditionnels, en opposant les États prolétaires aux nations bourgeoises. Alors que se répandait le spectre d'une révolution généralisée en Europe centrale (révolution spartakiste en Allemagne de janvier 1919, prise du pouvoir par Bela Kun en Hongrie en mars de la même année), la III^e Internationale créée à Moscou en mars 1919 publia un manifeste annonçant une « nouvelle ère révolutionnaire ». Malgré la reconnaissance *de jure* du nouveau pouvoir soviétique initiée par le traité de Rappalo entre l'Allemagne et la future Union soviétique (avril 1922), Moscou demeura isolé par un double cordon sanitaire, économique et politique.

Il fallut attendre l'adhésion de l'URSS au pacte Briand-Kellogg en 1929 et à la Société des Nations en 1934 pour que se dissipe partiellement ce climat de défiance. Néanmoins, cette évolution s'expliqua avant tout par les difficultés intérieures de l'URSS, qui renonça à organiser la révolution mondiale (thème abandonné lors du congrès des peuples d'Orient de Bakou en septembre 1920). La consolidation du pouvoir de Staline, combinée à la montée des périls en Europe, fit cependant resurgir l'antagonisme entre ces deux conceptions opposées de la vie internationale. Le protocole secret de partage de l'Europe orientale annexé au pacte germano-soviétique du 23 août 1939 et l'éviction de l'URSS de la SDN le 14 décembre 1939 à la suite de l'invasion de la Finlande par l'Armée rouge, consacrèrent cette rupture idéologique. Celle-ci désintégra l'« alliance imprévisible » (J.-B. Duroselle), contractée par l'Union soviétique et les démocraties occidentales à la faveur de la Seconde Guerre mondiale.

C La crise de l'État

27. La crise de l'État fut le troisième trait dominant de l'entre-deux-guerres. Cette crise affecta la philosophie de l'État moderne à travers la remise en cause de l'État-nation (1) et de la démocratie (2). Elle fut amplifiée par les effets du krach de 1929 qui mirent en évidence les carences du mode d'organisation des pouvoirs publics (3).

1. Les illusions de l'État-nation

28. Le pacte de la Société des Nations consacra le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Aux antipodes de la *Realpolitik*, la SDN envisageait d'instaurer une paix durable par le respect de deux conditions :

1. Les nationalités satisfaites par la création d'États-nations devaient devenir pacifiques.

2. Ces États-nations avaient vocation à choisir le régime démocratique et à vivre en paix à l'intérieur et à l'extérieur.

Aucune de ces deux conditions ne fut remplie. Les États nouvellement constitués s'engagèrent très vite dans des politiques de force. Cette agressivité se manifesta à l'intérieur à l'égard des minorités : refus en 1919 de la Roumanie d'accorder à la SDN la possibilité d'assurer la protection des minorités installées sur son territoire (Hongrois, Allemands, Ukrainiens...), refus de la Pologne de reconnaître le plébiscite favorable à l'Allemagne en Haute-Silésie (1920), oppression des Croates par les Serbes dans le Royaume de Yougoslavie... Les relations extérieures furent tout aussi troublées par la multiplication des coups de force et des incidents frontaliers : contestation suédoise de l'attribution des îles d'Aaland à la Finlande (1921), annexion par la force de Memel par la Lituanie (1923), annexion de Fiume par les Italiens (1923), interventions italienne et yougoslave dans les affaires intérieures albanaises, conflictualité latente de la Grèce avec tous ses voisins... En outre, ces nouveaux États renoncèrent vite – à l'exception de la Tchécoslovaquie – à s'engager sur la voie de la démocratie et se transformèrent en régimes autoritaires : régence de l'amiral Horthy en Hongrie, coup d'État de Pilsudski en Pologne (1926), coup d'État du Zveno en Bulgarie (1934)...

2. L'antiparlementarisme

29. La crise du régime démocratique atteignit son paroxysme en Italie dès 1922 où, à la suite de la *marche sur Rome*, le parti fasciste

obtint les pleins pouvoirs de la Chambre des députés et du Sénat (novembre 1922). En Allemagne, Hitler parvint également au pouvoir sous les apparences de la légalité parlementaire, en se faisant nommer chancelier par le président Hindenburg (janvier 1933). Au Japon, l'instauration du suffrage universel en 1925 engendra une instabilité ministérielle accrue, qui discrédita durablement le régime parlementaire. Ce discrédit provoqua plusieurs tentatives avortées de putsch, jusqu'au coup d'État du 26 février 1936. Tout en désavouant les rebelles, l'empereur confia au général Hayashi – qui avait pris l'initiative de l'occupation de la Mandchourie en 1931 – le soin de former le nouveau cabinet. Le scénario fut encore plus brutal en Espagne, où la République instaurée en avril 1931 ne résista pas aux élections de 1936. Dans un climat de troubles de plus en plus violents, l'assassinat d'un député monarchiste par la police servit de prétexte au général Franco. Celui-ci prit en juillet 1936 le commandement de la révolte qui aboutit à la défaite des Républicains en mars 1939.

Ailleurs, la contestation du parlementarisme prit des formes moins radicales, mais affecta durablement la capacité des démocraties à répondre au danger des totalitarismes. Apparues dans les années vingt en France, les Ligues catalysèrent l'opposition de la droite nationaliste et se nourrirent à la fois de l'instabilité ministérielle (30 gouvernements successifs entre 1920 et 1934) et de la corruption politique (scandale de la *Gazette du Franc*, affaire *Stavisky*...). Le 6 février 1934 constitua l'apogée de ce mouvement qui tenta de faire le siège de la Chambre des députés.

3. Les carences des pouvoirs publics

30. La crise de 1929 révéla enfin les carences d'organisation des pouvoirs publics. Aux États-Unis, l'engagement trop réduit du budget fédéral ne permit pas aux entreprises en difficulté de faire face à la baisse de la demande provoquée, en pleine période de surproduction, par la crise boursière. Selon Charles Kindelberger, le refus de l'administration républicaine de se comporter en prêteur en dernier ressort de l'économie fut la cause principale de l'amplification de la crise. En Grande-Bretagne, l'abrogation du *Gold Standard Act* en septembre 1931 se traduisit par une dévaluation officieuse de la Livre qui perdit 40 % de sa valeur en deux mois. La politique déflationniste mise en œuvre par le gouvernement se traduisit par une réduction des allocations de chômage et du traitement des fonctionnaires, qui entraîna de violentes émeutes et des mutineries dans la marine. En France, le recours à la création monétaire pour financer

les dépenses sociales relança l'inflation, dans une période où le déficit de la balance des paiements (provoqué par la baisse de la livre britannique) vidait les réserves de la Banque de France. Cette politique aboutit à fragiliser le franc Poincaré et conduisit le gouvernement Laval à mettre en œuvre une politique déflationniste. Celle-ci généra une insatisfaction généralisée, en faisant supporter trop brutalement à l'ensemble de la population le coût de la politique inflationniste suivie par les précédents gouvernements.

Trop dispendieux (gouvernement Tardieu en France) ou trop timorés (réaction de l'administration républicaine aux États-Unis entre 1929 et 1932), les pouvoirs publics furent incapables d'apporter les réponses satisfaisantes pour éviter la propagation de la crise. Si l'État providence fut la solution à la crise de 1929 (simultanéité de la mise en œuvre du *New Deal* aux États-Unis et de la publication des thèses de John M. Keynes), sa laborieuse genèse révéla la fracture séparant gouvernants et gouvernés.

§ 2. Une dévolution faussée de la puissance

31. Les tensions de l'entre-deux-guerres trouvèrent leur origine dans des traités de paix mal négociés et mal appliqués. Elles furent amplifiées par l'abstention des États-Unis, qui refusèrent en mars 1920 de participer à la SDN. Cette dévolution faussée de la puissance aboutit à attribuer à la France et à la Grande-Bretagne des responsabilités qu'elles n'avaient plus les moyens d'exercer. La régulation du système international hésita alors entre deux méthodes : l'idéalisme et le rapport de forces. L'idéalisme s'incarna dans la Société des Nations mais gagna également les sphères dirigeantes des États (A). Par réaction, l'échec de cette diplomatie inédite justifia le recours à des politiques de force qui, faute de mécanismes efficaces de sécurité collective, débouchèrent sur le second conflit mondial (B).

A Idéalisme et pacifisme

32. La volonté de créer des mécanismes internationaux radicalement différents du passé apparut avant même la fin de la guerre en France où une commission dirigée par le juriste Léon Bourgeois avait été chargée de réfléchir aux conditions d'instauration d'une paix durable sous l'égide d'une Société des Nations. Le président Wilson

reprit ces travaux dans son 14^e point qui confiait à la future organisation internationale le soin de préserver la paix. L'idée directrice des États-Unis était de remplacer l'ancienne diplomatie secrète, rendue responsable de la guerre, par une diplomatie multilatérale dans le cadre de la SDN. L'idéalisme de ce nouveau discours se retrouva dans la volonté de fonder une paix durable sur le triptyque *arbitrage, sécurité, désarmement*. Ce profond courant pacifiste s'incarna dans cinq projets :

- **La sécurité collective.** Adopté à l'unanimité le 28 avril 1919, le pacte de la SDN était partie intégrante du traité de Versailles. Sans donner suite au projet français d'une armée internationale, il organisait un mécanisme de sécurité collective par lequel la sécurité de chaque signataire devait être garantie par les autres signataires. Tout État adhérent à la SDN s'engageait en effet à ne pas recourir à la guerre. En cas de manquement, le conseil de la SDN avait la possibilité de prendre des sanctions (article 16). Ce mécanisme, difficile à mettre en œuvre, du fait de la nécessité de réunir l'unanimité au Conseil, était cependant complété par l'obligation faite de régler ses différends de manière pacifique en recourant à la justice internationale et à l'arbitrage international (articles 12, 13 et 15).

- **La mise hors la loi de la guerre.** La SDN se contentait de contrôler l'usage de la force. En 1924, le protocole de Genève se proposa de « boucher les fissures du pacte » en plaçant la guerre « hors-la-loi ». Jamais ratifié, ce protocole donna néanmoins naissance, le 27 août 1928, au pacte Briand-Kellogg. Par ce pacte, 57 États déclaraient renoncer à la guerre et condamnaient le recours à la force pour le règlement des différends internationaux. L'année suivante, la conférence sur la conciliation et l'arbitrage, qui réunait à Washington l'ensemble des États du continent américain, condamnait la guerre comme moyen de politique nationale (5 janvier 1929). Enfin, par la *doctrine Stimson*, énoncée le 5 janvier 1932, les États-Unis firent savoir, à l'occasion de l'invasion de la Mandchourie, qu'ils refusaient de reconnaître toute modification territoriale imposée par la force.

- **Le désarmement.** Le troisième volet de ce courant pacifiste concerna les questions de désarmement. Le 6 février 1922, un premier traité de désarmement naval était signé à Washington. Quoiqu'imparfait, ce traité qui n'apportait aucune restriction au lancement de sous-marins était néanmoins assorti d'un arrêt pour dix ans de la construction des navires de gros tonnage. Forte de cette première expérience, l'Assemblée de la SDN adopta en septembre 1922 la « résolution XIV » qui précisait les conditions de succès d'un désarmement général, lequel devait être précédé d'une garantie automatique d'assistance pour tout pays confronté à une agression. Succès le plus durable de cette négociation sur le désarmement, le protocole de Genève du 17 juin 1925 tira les conséquences de l'inutilité des gaz de combat en interdisant leur utilisation (mais non leur fabrication et leur détention). Enfin, la conférence du désarmement, réunie sous l'égide de la SDN de février 1932 à avril 1935, réunit 62 pays en vue de donner une suite concrète au traité de Versailles qui prévoyait de compléter le désarmement allemand par un désarmement général.

• **L'arbitrage international.** Le quatrième instrument de cette volonté de pacification des relations internationales résida dans le perfectionnement des instruments de règlement pacifique des différends. Créée en 1899, la Cour permanente d'arbitrage (CPA) fonctionnait de manière irrégulière et concernait les litiges non juridiques. Il fut alors décidé d'instaurer un véritable organe judiciaire de règlement des litiges juridiques. En 1920, l'Assemblée de la SDN adoptait le statut de la Cour permanente de justice internationale (CPIJ). Celle-ci avait pour mission de résoudre les contentieux juridiques. Parallèlement, l'arbitrage connut un regain d'intérêt. En octobre 1925, les accords de Locarno furent complétés par quatre protocoles additionnels, destinés à soumettre à l'arbitrage tout litige relatif aux frontières occidentales de l'Allemagne. La même année, l'Assemblée de la SDN fut consacrée à l'élaboration du protocole de Genève, visant à rendre l'arbitrage obligatoire. Ce protocole ne fut pas ratifié, mais inspira l'Acte général d'arbitrage, finalement adopté en 1928.

• **Le rapprochement franco-allemand et l'Union européenne.** Le rapprochement franco-allemand, négocié par Briand et Stresemann, fut envisagé à partir de 1925 par un premier accord signé à Locarno qui garantissait la *statu quo* territorial, par la proposition française d'inviter l'Allemagne à adhérer à la SDN (septembre 1926) et par l'évacuation de la Rhénanie en 1930. La permanence de la question des indemnités (rééchelonnées en 1924 par le plan Dawes et réduites en 1929 par le plan Young) imposait cependant d'intégrer cette réconciliation franco-allemande dans un cadre paneuropéen. Sous l'influence de très actifs mouvements fédératifs (Mouvement *PanEuropa* de Coudenhove-Kalergi, Comité fédéral de coopération européenne...), Briand proposa le 5 septembre 1929 un projet de fédération européenne. Ce projet très général envisageait une coopération économique renforcée, tout en préservant la souveraineté des nations. L'année suivante, le mémorandum élaboré par Alexis Leger mettait davantage l'accent sur la nécessité d'établir prioritairement un lien fédéral européen, tout en instaurant un comité politique permanent.

Cette intense activité diplomatique ne produisit que peu d'effets durables. Les discours généreux servirent bien souvent de paravent à des intérêts nationaux moins avouables. Le traité de Washington de 1922 permit ainsi à la Grande-Bretagne de réduire la flotte française au niveau de la flotte italienne. La conférence sur le désarmement fut envisagée par la France comme le moyen d'entraver le réarmement allemand. Néanmoins, cet idéalisme traversa toute la période et se manifesta encore en 1939 quand le gouvernement polonais proposa un projet de protection des droits de l'homme fondé sur la reconnaissance de l'égalité de dignité de tous les hommes.

B Les politiques de force

33. Le traité de Versailles (juin 1919) contenait en germe tous les facteurs d'instabilité de la période. La responsabilité de la guerre imputée à l'Allemagne (article 231) lui fit obligation de réparer les

dommages, alors que le désarmement qui lui était imposé contredisait le principe d'égalité entre les nations. En démembrant l'Autriche-Hongrie, les traités de Saint-Germain (septembre 1919) et du Trianon (juin 1920) libérèrent les nationalités, dans l'espoir vite déçu de geler les revendications territoriales en Europe centrale. Enfin, le traité de Sèvres conclu avec la Turquie (août 1920) – lequel fut renégocié par le traité de Lausanne (juillet 1923) après la victoire de Mustapha Kemal sur les Grecs – n'apporta aucune solution durable à l'instabilité des Balkans.

Quand, en mars 1920, le Congrès américain refusa l'adhésion des États-Unis à la SDN, la nouvelle organisation fut privée du bras armé qui lui aurait permis de faire respecter par la force le nouveau droit international. Les traités de paix focalisèrent alors tous les antagonismes entre partisans du *statu quo* et nations *révisionnistes*. L'histoire de l'entre-deux-guerres s'écrit ainsi en contrepoint de l'idéalisme des intentions affichées.

1. La faillite de la sécurité collective

34. La SDN avait pour mission de promouvoir une nouvelle forme de diplomatie publique et multilatérale, destinée à mettre en œuvre une sécurité collective sortie du cadre des alliances. Elle se heurta au poids des habitudes et au retour des vieilles pratiques de la diplomatie secrète.

Durant toute la période, la France s'employa ainsi à parachever l'« encerclement » de l'Allemagne. Dès les années 1920, elle restaura son système d'alliances en signant des conventions militaires avec les trois pays membres de la Petite Entente, constituée en 1920 par la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie. Ces conventions complétaient le traité franco-polonais, conclu dès janvier 1921, qui se présentait comme une très classique alliance de revers. La diplomatie secrète redevint d'un usage courant, comme en attesta la convention militaire non publiée passée entre la France et la Belgique en septembre 1920. Ce dispositif fut complété, dans les années trente, par la signature en 1932 d'un pacte de non-agression avec l'Union soviétique, qui se transforma en pacte d'assistance mutuelle en 1936.

Cet encerclement de l'Allemagne et les ambitions de Hitler conduisirent l'Allemagne à faire usage des mêmes procédés par la constitution du pacte anti-Komintern, conclu le 25 novembre 1936 par l'Allemagne avec le Japon et étendu l'année suivante à l'Italie (6 novembre 1937). Défensif à l'origine, cet axe se transforma en alliance offensive par la signature en mai 1939 du pacte d'acier

germano-italien, lequel fut complété par le traité germano-soviétique du 23 août 1939.

2. L'échec de la mise hors la loi de la guerre

35. Dès les années 1920, la SDN fut dans l'incapacité de sanctionner les coups de force (prise de contrôle de Memel par les Lituaniens en 1923, annexion de Fiume par les Italiens la même année), comme de s'interposer dans les guerres en cours (guerre russo-polonaise de 1920-1921, guerre gréco-turque de 1921-1922...). En dépit de son caractère universel, elle donna en outre l'impression de se désintéresser des conflits extra-européens (conflit du Chaco entre la Bolivie et le Paraguay, conflit de Leticia entre le Pérou et la Colombie). Incapable d'intervenir dans ces affrontements de faible amplitude, la SDN fit la preuve de son impuissance dans les premiers conflits des années 1930 qui, en s'agrégeant, formèrent la Seconde Guerre mondiale.

Le premier de ces conflits eut pour théâtre la Mandchourie. Les affrontements sino-japonais débutèrent en septembre 1931 à la suite d'un obscur attentat contre le *South Manchouria Railways*, propriété du Japon depuis la guerre russo-japonaise de 1904. Saisi par la Chine, le Conseil de la SDN, sous l'influence anglaise, exigea le retrait des forces japonaises et chinoises de la zone du chemin de fer. Devant cette incapacité de la Société des Nations à faire respecter la paix et la simple condamnation morale de l'agression par les États-Unis (*doctrine Stimson*), les Japonais entamèrent une guerre de conquête qui leur permit d'occuper la quasi-totalité de la Mandchourie en janvier 1932. Après une tentative avortée de débarquement à Shanghai, ils se replièrent sur la Mandchourie où ils créèrent l'État du Mandchoukouo. Les hostilités reprurent en juillet 1937 par un nouveau débarquement à Shanghai, après que le Japon eut quitté la SDN en mars 1933.

La SDN faillit une nouvelle fois à sa mission en octobre 1935, au début de l'offensive italienne en Éthiopie. L'organisation fut bloquée par le refus anglais de s'engager dans la voie des sanctions et par l'attitude du gouvernement Laval soucieux de consolider le front de Stresa d'avril 1935, constitué par la France, l'Angleterre et l'Italie pour contrer les ambitions hitlériennes. À la suite du plan Laval-Hoare, qui entérinait une partie de la conquête italienne, l'Italie occupa toute l'Éthiopie en mai 1936. Donnant l'impression d'accorder une prime à l'agression, l'Assemblée générale de la SDN leva en juillet 1936 les sanctions qui avaient été prises au début des hostilités.

Enfin, l'internationalisation de la guerre d'Espagne démontra que la SDN avait définitivement perdu toute possibilité d'encadrer la

violence. Alors que 20 000 soldats allemands et 40 000 Italiens combattaient en 1937 au côté de la rébellion, la Société des Nations fut bloquée par l'accord de non-intervention proposé par le gouvernement Blum. La non-intervention aboutit à la défaite des républicains en mars 1939 tout en consolidant l'axe Rome-Berlin né en novembre 1936 qui se transforma alors en pacte d'acier (21 mai 1939).

3. L'abandon du désarmement

36. Les négociations sur le désarmement avaient été envisagées comme le prolongement du désarmement de l'Allemagne imposé par le Traité de Versailles. L'impossibilité d'opérer une distinction entre armes offensives et défensives et de garantir le lien à créer entre la sécurité et le désarmement expliqua le fiasco de la conférence du désarmement. La reconnaissance en décembre 1932 de l'égalité des droits de l'Allemagne aboutit ainsi logiquement au réarmement allemand, après que l'Allemagne ait quitté à son tour la SDN en octobre 1933. Dans un premier temps, l'Allemagne se contenta d'accélérer son réarmement clandestin, avant de rétablir officiellement, en mars 1935, le service militaire obligatoire. L'année suivante, Hitler profita de la passivité française et anglaise pour abolir le traité de Locarno et remilitariser la Rhénanie (mars 1936). L'absence de réaction française lui permit alors d'édifier la *ligne Siegfried*, qui était destinée à empêcher la France d'intervenir pour garantir la sécurité des pays de la Petite Entente et de la Pologne.

4. La multiplication des coups de force

37. L'Union européenne avait été proposée pour souder la réconciliation franco-allemande, négociée par Briand et Stresemann. Ces projets ne résistèrent pas à la résurgence de l'antagonisme provoqué par l'abandon définitif des réparations lors de la conférence de Lausanne de juillet 1932. Cette conférence marqua la fin d'une période au cours de laquelle les traités de paix demeuraient le référent de l'action diplomatique. De cette époque date la *montée des périls* qui, avec l'arrivée de Hitler au pouvoir, devait précipiter la Seconde Guerre mondiale.

La question autrichienne fut le premier symbole de la rupture avec les traités de paix. Une première tentative d'annexion (*Anschluss*) avait eu lieu en juillet 1934, mais avait été stoppée par l'intervention de Mussolini. Quatre ans plus tard, en mars 1938, la constitution de l'axe Rome-Berlin de 1936 rendit possible cette annexion, face à laquelle les démocraties se contentèrent de protester.

Fort de cette absence de réaction des démocraties, Hitler remit en cause l'esprit de Locarno en revendiquant le rattachement de la région des Sudètes, incorporée à la Tchécoslovaquie, mais dont la population était d'origine allemande. Les revendications de Berlin semblèrent devoir déboucher sur la guerre. Une conférence internationale, proposée par Chamberlain, se réunit à Munich en septembre 1938 et donna, contre toute attente, satisfaction à l'Allemagne. L'occupation de la région des Sudètes précéda un démembrement généralisé de la Tchécoslovaquie, auquel prirent part la Pologne et la Hongrie, et aboutit en mars 1939 à la disparition de l'État tchécoslovaque.

Une nouvelle fois, la passivité des démocraties encouragea Hitler qui revendiqua en mars 1939 la ville de Dantzig, revendication qui servait de prétexte à une guerre plus générale pour récupérer les territoires perdus en 1919. Après avoir conclu le pacte d'acier avec l'Italie (28 mai 1939), la signature du pacte germano-soviétique le 23 août 1939 levait l'hypothèque d'une possible coalition entre les démocraties et l'URSS. Hitler était alors en mesure de déclencher les hostilités, qui débutèrent le 1^{er} septembre par l'entrée des troupes allemandes en Pologne. Le 3 septembre, la France et l'Angleterre déclarèrent la guerre à l'Allemagne.

1918-1939 – 20 dates à retenir

1. 7 au 7 **novembre 1917** : Début de la révolution bolchevique.
2. **26 juin 1919** : Signature du traité de Versailles.
3. **29 octobre 1922** : Arrivée de Mussolini au pouvoir à la suite de la marche sur Rome.
4. **16 octobre 1925** : Traités de Locarno par lesquels l'Allemagne reconnaît ses frontières avec la France et la Belgique.
5. **27 août 1928** : Pacte Briand-Kellogg plaçant la guerre hors la loi.
6. **24 octobre 1929** : *Jeudi noir* de Wall Street.
7. **Septembre 1931-janvier 1932** : Invasion de la Mandchourie.
8. **Février 1932-avril 1935** : Conférence du désarmement.
9. **30 janvier 1933** : Arrivée de Hitler au pouvoir.
10. **18 septembre 1934** : Adhésion de l'Union soviétique à la SDN.
11. **16 mars 1935** : Rétablissement du service militaire obligatoire en Allemagne.
12. **11 avril 1935** : Constitution du *front de Stresa* entre la France, l'Angleterre et l'Italie.
13. **Octobre 1935-mai 1936** : Conquête de l'Éthiopie par les Italiens.
14. **7 mars 1936** : Remilitarisation de la Rhénanie.
15. **1^{er} novembre 1936** : Constitution de l'axe Rome-Berlin.

- 16. **11 mars 1938** : Réussite de l'*Anschluss* qui unit l'Autriche à l'Allemagne.
- 17. **29 septembre 1938** : Conférence de Munich qui permit l'incorporation de la région des Sudètes à l'Allemagne.
- 18. **22 mai 1939** : Pacte d'acier conclu entre Rome et Berlin.
- 19. **23 août 1939** : Pacte germano-soviétique.
- 20. **1^{er} septembre 1939** : Les troupes allemandes entrent en Pologne.

Section 3

La guerre froide (1945-1989)

38. La Seconde Guerre mondiale s'acheva à la suite de l'explosion des deux premières bombes nucléaires à Hiroshima et Nagasaki, les 6 et 9 août 1945. Alors que l'entre-deux-guerres avait été marqué par le thème récurrent du déclin, la guerre froide fut dominée par la hantise de l'apocalypse nucléaire. Combinée à la partition du monde en deux blocs antagonistes, cette crainte du nucléaire aboutit à fournir une grille de lecture paradoxale du devenir des relations internationales. L'ensemble des problèmes internationaux fut en effet interprété à partir de la logique dominante de l'affrontement bipolaire dans le cadre d'une intense confrontation idéologique entre deux systèmes de valeurs définitivement antagonistes et qui avaient tous les deux vocation à l'« empire du monde ». Il en résulta une hypertrophie de la logique politique centrée sur les États. Celle-ci laissa dans l'ombre la multiplication des flux transfrontaliers (commerce, capitaux, information...), lesquels tendaient à échapper au contrôle des États.

§ 1. Compétition idéologique et interdépendance

39. Symbole de la guerre froide, la télévision connut un développement planétaire à la suite de la diffusion du premier journal télévisé en 1943. La retransmission en direct des premiers pas de l'homme sur la lune en juillet 1969 attesta de son influence dans la prise de conscience de la clôture de l'espace politique dévolu au genre humain (A). La circulation instantanée de l'information et la multiplication des sources participaient cependant à un mouvement plus général d'intensification des échanges (B). Ce mouvement fut en outre

favorisé par l'accélération du progrès technique et l'application des nouvelles technologies à tous les domaines de la vie quotidienne (C).

A La clôture de l'espace politique

40. La Seconde Guerre mondiale fut la première conflagration véritablement planétaire puisqu'elle agrégea des conflits venus d'Asie (invasion de la Mandchourie par les Japonais en septembre 1931), d'Afrique (conquête de l'Éthiopie par l'Italie en mai 1936) avant de gagner l'Europe par l'Espagne en 1936. À l'issue de la guerre, l'espace mondial était définitivement unifié dans un même ensemble politique, qui compensait les divisions accrues en matière économique entre pays à économie de marché, pays socialistes et pays en développement. Cette clôture de l'espace se manifesta par la décolonisation (1), par l'ouverture d'un champ stratégique unifié (2) et par la création d'un réseau d'organisations internationales véritablement universelles (3).

1. La décolonisation

41. La décolonisation fut la principale manifestation de cette clôture de l'espace. Le partage du monde en multiples entités souveraines marqua la fin des guerres de conquête et contribua à unifier le devenir politique de la planète. L'adhésion progressive de ces nouveaux États à l'ONU imposa le principe de respect de leur égalité souveraine, principe maintes fois répété qui corrigea les effets de l'éparpillement territorial lié à la disparition des empires.

La décolonisation ne s'est pas effectuée de manière linéaire. Deux étapes doivent être distinguées. De 1945 à 1960, elle concerna les pays du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud-Est qui disposaient de traditions politiques leur permettant de récuser la tutelle coloniale. À la suite de l'indépendance de l'Égypte, acquise dès 1936, la Grande-Bretagne se retira du Moyen-Orient à la faveur du plan de partage de la Palestine (29 novembre 1947) et obligea la France à abandonner la Syrie et le Liban (avril et août 1946). Dans les pays d'Asie du Sud-Est, la peur de l'expansion japonaise avait conduit la Grande-Bretagne à promettre l'indépendance au sous-continent indien. Trop faible pour préserver l'unité du « joyau de la couronne », Londres s'engagea dans un processus de décolonisation immédiate, qui s'acheva le 15 août 1947 par la proclamation d'indépendance de l'Inde et du Pakistan.

La seconde étape de la décolonisation se situa au tournant des années 1960 quand l'ONU s'engagea en faveur de l'indépendance des peuples encore sous domination coloniale (résolution 1514 du 14 décembre 1960). Cette seconde étape concerna essentiellement les pays d'Afrique et du Maghreb. La IV^e République avait en effet tenté de freiner la décolonisation, en vue de permettre à « une France aux cent millions d'habitants » (Ch. de Gaulle) de demeurer parmi les Grands. Après avoir sévèrement réprimé l'insurrection malgache (mars 1947), engagé et perdu les hostilités en Indochine (novembre 1946-mai 1954), la France s'était retrouvée prisonnière du conflit algérien qui débuta le 1^{er} novembre 1954. Alors que la levée du veto soviétique à l'entrée des nouveaux États aux Nations unies (*Package Deal* de décembre 1955) avait modifié les équilibres au sein de l'Assemblée générale, la France était d'autant plus isolée qu'elle ne pouvait compter sur le soutien des États-Unis. Les accords d'Evian du 18 mars 1962 consacrèrent le retrait français d'Algérie. La création de la Communauté par la Constitution de 1958 ne résista pas à ce mouvement général. À la suite de l'indépendance totale de la Côte-d'Ivoire, du Dahomey, du Niger et de la Haute-Volta le 3 juin 1960, le général de Gaulle fut alors obligé d'admettre que « le génie du siècle change aussi les conditions de notre action outre-mer et nous conduit à mettre un terme à la colonisation ».

Envisagée au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la décolonisation imposa dans le même temps d'accepter le principe contradictoire du respect de l'intégrité territoriale (article 2, § 3 de la charte de l'OUA du 25 mai 1963), qui revenait à nier le droit à l'autodétermination des minorités incorporées dans les nouveaux États. Cette contradiction fut résolue au bénéfice de l'intangibilité des frontières : une fois la décolonisation des anciennes colonies européennes achevée, le droit des peuples fut abandonné au profit du respect de l'intégrité territoriale.

2. Un champ stratégique unifié

42. La deuxième manifestation de la clôture de l'espace se manifeste à travers l'ouverture d'un champ stratégique unifié (Marcel Merle). Trois étapes successives peuvent être distinguées dans ce processus :

- L'apparition de l'arme nucléaire provoqua tout d'abord une crise de conscience mondiale sur les dangers menaçant l'humanité tout entière. Premier acte de l'Assemblée générale des Nations unies, la résolution 1 (I), adoptée à l'unanimité le 24 janvier 1946, se proposait d'éliminer toutes les armes

atomiques et de destruction massive. La signature du traité de non-prolifération nucléaire le 1^{er} juillet 1968 fut l'aboutissement de cette démarche.

- La mise au point des vecteurs balistiques constitua la deuxième étape d'ouverture de ce champ stratégique unifié. En faisant disparaître les frontières naturelles, les missiles intercontinentaux contribuèrent à annihiler la notion de distance. Capables d'atteindre leurs cibles de continent à continent en moins de trente minutes (sept minutes pour les missiles de Cuba), les vecteurs balistiques détruisaient l'illusoire protection du temps et réduisaient à néant toute possibilité d'ériger un système défensif réellement crédible.

- Dans une troisième étape, les menaces d'holocauste liées au nucléaire modifièrent les modes d'exercice de la violence. Dès mars 1953, les Soviétiques tiraient les conséquences de l'impossibilité de recourir à la guerre à l'ère du nucléaire (doctrine de la *coexistence pacifique*). La « confrontation des idées » fut alors substituée à la lutte armée, aussitôt que celle-ci risquait de déboucher sur l'emploi d'armes de destruction massive. Il en résulta deux conséquences. D'une part, s'estompa la frontière entre la paix et la guerre. Cette dilution de la violence, qualifiée de « stratégie indirecte » par Raymond Aron, se traduisit par la disparition de confrontations de grande envergure entre armées régulières et par l'apparition de nouveaux types d'affrontements (guérilla, terrorisme...). D'autre part, les grandes puissances devenaient, directement ou indirectement, parties prenantes à tout conflit, lequel représentait une manifestation localisée de leur confrontation planétaire.

3. Des organisations internationales universelles

43. L'exclusion de l'Union soviétique de la SDN imposait de créer une nouvelle organisation internationale. Le principe de cette création fut posé par la déclaration commune des Nations unies, adoptée le 1^{er} janvier 1942 lors de la conférence d'Arcadie. La rencontre des ministres des Affaires étrangères de Moscou (octobre 1943) retint le principe d'une organisation internationale fondée sur l'égalité souveraine de tous les États pacifiques et ouverte à tous. Comme la SDN, la nouvelle organisation se proposait d'instaurer un mécanisme de garantie de la paix à venir. Le sujet fut abordé à Téhéran, où Roosevelt, Churchill et Staline s'entendirent sur l'idée d'un directoire des grandes puissances chargé de faire respecter les principes de l'organisation. Les grandes puissances exigèrent cependant la possibilité d'opposer leur veto, ce qui leur faisait obligation d'agir de concert et ce qui excluait toute possibilité d'intervention des Nations unies dans leurs sphères de compétence. À la suite de la conférence de Yalta (4-11 février 1945), la Charte des Nations unies fut adoptée le 26 juin 1945 à San Francisco.

L'universalité de la nouvelle organisation fut confirmée par la participation de l'Argentine à cette conférence, alors que ce pays avait refusé de s'engager dans la guerre. L'universalité de l'ONU se

vérifia également au point de vue matériel par la création d'*institutions spécialisées*. Celles-ci étaient destinées à développer l'œuvre des bureaux de la SDN en favorisant la coopération internationale dans de multiples domaines techniques : FAO pour l'alimentation et l'agriculture (octobre 1945), OMS pour la santé (juin 1946), UNESCO pour la culture (novembre 1946)...

B La croissance des échanges

44. La deuxième caractéristique du monde de la guerre froide résida dans l'explosion des échanges commerciaux. Cette évolution fut d'autant plus remarquable que la création du Conseil d'assistance économique mutuelle (Comecom – janvier 1949) organisa un marché propre aux économies socialistes et institutionnalisa la rupture de l'espace économique mondial en deux blocs. À cette rupture, s'ajoutèrent jusqu'en 1960 les contraintes de légaliser certaines restrictions aux échanges (protection de certains secteurs industriels, contrôle des changes...). En dépit de ces obstacles, le commerce international se développa durant toute la période à un rythme deux fois supérieur à celui de la croissance de la production mondiale.

Cette évolution s'expliqua par trois phénomènes : la création à l'échelle mondiale d'une organisation économique cohérente, l'extension du commerce mondial à de nouveaux types de produits et à de nouvelles ères géographiques et enfin la spécialisation des économies après le premier choc pétrolier de 1973 :

- Dès le lendemain de la Seconde Guerre mondiale, une organisation économique cohérente fut mise en place pour remédier aux désordres des années 1930. Tenu pour responsable de la propagation de la crise de 1929, le régime des taux flottants fut remplacé par un système de changes fixes, régi par les accords de Bretton Woods (juillet 1944) et le Fonds monétaire international (décembre 1945). En parallèle, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la Banque mondiale) commença à fonctionner dès juin 1946 et compléta le mécanisme monétaire du FMI par un organisme de crédit. Enfin, un accord commercial, le GATT (Accord général sur les tarifs et le commerce), fut mis en place lors de la conférence de La Havane (novembre 1947-mars 1948) pour établir les règles du multilatéralisme commercial.

- La deuxième explication à la croissance des échanges résulta de la diversification des cadres du commerce international. Cette diversification fut à la fois matérielle et géographique. Du point de vue matériel, le GATT s'employa, dans un premier temps, à réduire les entraves à l'échange de produits matériels (matières premières, produits agricoles, produits manufacturés). Plusieurs cycles de grandes négociations (*Kennedy Round* 1964-1967, *Tokyo Round*

1973-1980...) contribuèrent à faire baisser les droits de douane et à limiter les restrictions qualitatives aux échanges (règles phytosanitaires, contrôle des subventions aux exportations, lutte *antidumping*). Parallèlement, le GATT s'efforça de faire appliquer la liberté de commerce à de nouveaux domaines, dont les services (banques, assurances, transports...). Du point de vue géographique, l'augmentation du nombre des adhérents des organisations chargées de réguler cette économie de libre-échange expliqua la croissance du commerce mondial. Le FMI passa ainsi de 40 membres en 1946 à 151 en 1989. Dans le cadre du GATT, dont les statuts avaient été adoptés par 23 États en 1948, on dénombrait 90 parties contractantes en 1989, alors que 21 autres pays avaient établi des relations spéciales avec son secrétariat.

- La spécialisation des économies est le corollaire de la doctrine libérale qui avait prévalu en 1945 pour lutter contre le protectionnisme jugé responsable de la montée des périls dans l'entre-deux-guerres. Fondé sur la spécialisation des économies nationales dans les secteurs où celles-ci sont les plus performantes, le libéralisme impose des restructurations difficiles dans les vieux pays industriels qui doivent assumer la lourde charge économique et sociale de transformer des pans entiers de leur industrie. Longtemps différées, ces restructurations furent imposées par le nouvel environnement international à la suite du premier choc pétrolier d'octobre 1973. Avec des moyens différents (thatchérisme en Grande-Bretagne, nationalisations et dénationalisations en France...), ce processus fut entrepris à partir du milieu des années 1970 et se poursuivit tout au long des années 1980 pour aboutir à une refondation industrielle totale qui permit aux pays développés de se spécialiser dans les valeurs à forte valeur ajoutée (économique numérique, communications, transports...), permettant ainsi aux pays en développement d'investir à leur tour dans les industries traditionnelles où ils disposaient du double avantage comparatif d'une main-d'œuvre bon marché et de matières premières abondantes. Si cette évolution ne contribua pas à réduire le fossé entre le nord et le sud, elle permit néanmoins d'élargir le nombre des États participants à la nouvelle économie mondialisée en imposant aux pays développés d'augmenter les importations en provenance des pays du tiers-monde dans les domaines qui avaient été abandonnés pour leur permettre de se spécialiser dans les domaines plus rentables des services et des hautes technologies.

L'expansion des échanges internationaux parvint insensiblement à restaurer les cadres de la globalisation qui avait été rompue en 1914. Cette croissance fut d'autant plus remarquable que les instruments créés dans l'après-guerre parvinrent à s'adapter à des situations radicalement contraires aux principes posés en 1945 : abandon des changes fixes le 15 août 1971, multiplication des organisations régionales d'intégration (zones de libre-échange, unions douanières, marchés communs...).

C Accélération du progrès technique et instantanéité des communications

45. La troisième caractéristique du monde de la guerre froide peut être trouvée dans l'accélération exponentielle du progrès technique et dans l'instantanéité des communications qui en résulta.

L'accélération du progrès technique se vérifia de manière emblématique en matière informatique où les capacités de calculs des ordinateurs doublèrent tous les dix-huit mois. Cette accélération se mesura par l'augmentation des publications scientifiques : pour la seule année 1985, le volume des publications fut supérieur à l'ensemble des écrits publiés depuis l'invention de l'imprimerie jusqu'au milieu du XX^e siècle. Cette accélération suscita des réactions contradictoires comme en témoigna l'attitude à l'égard de l'informatique : suspectée à ses origines d'être l'instrument emblématique du contrôle totalitaire de la société civile, elle se transforma en instrument d'émancipation de l'individu.

Les conséquences politiques de ce progrès technique furent particulièrement sensibles en matière militaire. Entre 1945 et 1990, six « révolutions » scientifiques bouleversèrent la structure des arsenaux : apparition de l'arme nucléaire en 1945, de l'arme thermonucléaire en 1953, déploiement des premiers missiles balistiques en 1957-1958, développement des ogives multiples (MIRV) à partir de 1964, précision accrue des impacts avec les ogives MARV (1974), possibilité d'envisager une défense antimissile crédible à partir de 1983. Ces mutations successives aboutirent à un paradoxe : l'utilité de l'arme nucléaire tendit à décroître à partir du moment où il était possible de détruire avec précision un objectif précis (*smart bombs*), tandis que la réduction de la puissance des armes rendait l'usage du nucléaire plus facile.

L'*instantanéité de l'information* fut l'une des résultantes de ce progrès technique exponentiel. La combinaison de la télévision, de l'ordinateur, du téléphone et du satellite referma la planète sur elle-même. La rapidité de circulation de l'information et la couverture médiatique de tous les événements majeurs contribuèrent à l'apparition du « village mondial » décrit par Marshall McLuhan en 1968. La guerre froide fut ainsi la période d'expansion de la télévision qui eut trois incidences majeures sur la pratique des relations internationales :

- Les progrès de l'information mirent tout d'abord un terme définitif à la diplomatie secrète. Rendue responsable de la Première Guerre mondiale, cette diplomatie secrète avait resurgi dans l'entre-deux-guerres. Le développement de la télévision contribua à rendre impossible ce type de négociation (exception faite du rapprochement sino-américain, négocié dans le plus grand secret par H. Kissinger entre 1970 et 1972).

- L'accès facilité à l'information contribua à façonner une *opinion publique mondiale* qui devint l'un des paramètres centraux de la décision

politique. La guerre du Vietnam fut, à ce titre, la période durant laquelle les pouvoirs publics parurent les plus tributaires des réactions de cette opinion publique.

- La rupture idéologique amplifia enfin la symbolique des images, confirmant ainsi la prémonition de McLuhan pour qui le médium constituait dorénavant le message. À une époque où la confrontation des idées remplaçait la lutte armée (doctrine de la *coexistence pacifique*), le contrôle de l'information devint un objectif et un instrument de pouvoir. La manipulation de Timisoara, qui précipita la révolution roumaine de décembre 1989, consacra la reconnaissance du pouvoir acquis par les médias.

§2. La bipolarité

46. Les relations internationales avant la Première Guerre mondiale avaient dessiné l'esquisse d'un monde imparfaitement bipolaire par la confrontation des deux alliances principales de l'époque (Triple Entente et Triplice). Après l'intermède de l'entre-deux-guerres, la bipolarité s'installa durablement en 1945. Ce type de configuration était inédit depuis l'antiquité grecque. La rivalité entre Sparte et Athènes servit alors de référent pour penser les relations américano-soviétiques (A). L'instabilité de ce type de configuration fut néanmoins compensée par l'apparition du nucléaire. Celui-ci imposa aux deux principaux protagonistes de tempérer leur antagonisme. La *pax atomica* qui s'installa progressivement (B) confirma l'intuition de Raymond Aron qui, dès 1948, considérait que, si la paix était impossible, la guerre était cependant improbable (C).

A Les contraintes de la bipolarité

47. Les acteurs du système international ne réagissent pas de la même manière dans une configuration de pouvoirs de type bipolaire ou multipolaire. La structure du système diplomatique impose les règles du jeu auxquelles doivent s'adapter tous les acteurs de la vie internationale. Ainsi, Hans J. Morgenthau constatait-il qu'« il y a un déterminisme applicable aux faits politiques dont les règles et les lois sont indépendantes de nos préférences ; aussi les hommes ne les défient ou ne passent outre qu'à leurs risques et périls ».

Les contraintes inhérentes à toute configuration bipolaire sont au nombre de quatre : la création de blocs (1), la non-intervention dans la sphère adverse (2), la non-participation aux querelles des alliés (3) et l'impératif de communication (4).

1. La création des blocs

48. Le 5 mars 1946, Churchill parlait pour la première fois du « rideau de fer » qui séparait l'Europe en deux blocs antagonistes. Ce rideau prit matériellement forme dans la nuit du 12 au 13 août 1961, quand débutèrent les travaux de construction du Mur de Berlin.

Les Soviétiques eurent sans doute une vision plus précise du devenir des relations internationales, du fait du support de l'idéologie. Pour leur part, les Américains hésitèrent, comme en 1920, à assumer leurs responsabilités internationales. Cependant, les deux adversaires découvrirent de concert les nouvelles règles de la vie internationale, ce qui expliqua l'indétermination de leur diplomatie, qui fut plus tributaire des événements que d'une vision cohérente de l'avenir. L'organisation politique, économique et militaire des blocs fut ainsi la résultante de crises qui, en révélant les besoins, imposèrent les solutions.

a) *Le bloc occidental*

49. À la suite de la mort de Roosevelt en avril 1945, Harry Truman accéda à la Maison Blanche sans grande connaissance des dossiers. Les premiers mois de sa présidence furent donc marqués par l'héritage de son prestigieux prédécesseur. La multiplication des différends avec l'Union soviétique conduisit néanmoins à un durcissement progressif de la politique américaine. La nomination en janvier 1947 du général Marshall au poste de secrétaire d'État (ministre des Affaires étrangères) marqua le début de la guerre froide.

À peine nommé, Marshall insuffla une dynamique nouvelle à la diplomatie américaine. Avec l'énoncé de la *doctrine Truman* et le plan d'aide économique qui porta son nom, il conduisit les États-Unis à assumer leurs responsabilités nouvelles. La création des instances du bloc occidental resta cependant dépendante des événements, auxquels l'administration américaine s'adapta au coup par coup.

La *doctrine Truman* constitua la première étape de cette prise de conscience des devoirs nouveaux incombant aux États-Unis. Le 12 mars 1947, Truman demanda au Congrès d'accorder une aide à la Turquie et à la Grèce, deux pays exposés aux visées expansionnistes de l'Union soviétique. Cette doctrine correspondait à la première mise en pratique de la théorie du *containment*, qui visait à contenir l'URSS dans les frontières issues de la Seconde Guerre mondiale. Le plan d'aide pour la reconstruction de l'Europe (plan Marshall), proposé le 5 juin 1947 par le secrétaire d'État, constitua le second volet

de la nouvelle politique américaine. Avec la *doctrine Truman* et le plan Marshall, le bloc occidental était en voie de constitution. Cependant, les États-Unis se refusaient toujours à assurer la protection demandée par les pays d'Europe occidentale. Ceux-ci se sentaient suffisamment menacés pour constituer une première alliance militaire dans le cadre du traité de Bruxelles du 17 mars 1948. Il fallut attendre la première crise de Berlin, provoquée par le blocus du secteur occidental de l'ancienne capitale du Reich (juin 1948-mai 1949), pour que les États-Unis acceptent de participer à la défense de l'Europe occidentale. À la suite de l'adoption de l'amendement Vandenberg le 11 juin 1948, la signature du pacte de l'Atlantique Nord (4 avril 1949) concrétisa l'engagement américain, sans toutefois créer d'automatisme puisque chaque participant restait libre de juger des mesures nécessitées par une crise. Le pacte atlantique se présentait donc comme une alliance défensive classique. La guerre de Corée, déclenchée par l'offensive nord-coréenne en juin 1950, imposa aux Américains de franchir un pas supplémentaire. Le pacte atlantique fut alors complété par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (octobre 1950) qui comportait un commandement militaire intégré sous l'égide des États-Unis. Ailleurs dans le monde, la guerre de Corée fut également à l'origine d'un engagement américain accru sous forme d'alliances multiples : ANZUS dans le Pacifique (1951), OTASE en Asie du Sud-Est (1954), pacte de Bagdad au Moyen-Orient (1955).

b) *Le bloc soviétique*

50. La création du bloc soviétique s'effectua en parallèle à la constitution du bloc occidental, mais selon des modalités différentes. Contrairement aux États-Unis, qui avaient initialement envisagé une assistance économique, l'Union soviétique mit en place une organisation politique de sa sphère d'influence. Le 5 octobre 1947 fut créé le Kominform dans le but de coordonner l'action des partis communistes européens. Cette organisation politique fut complétée par la mise au pas des gouvernements des pays satellites. Le coup de Prague du 25 février 1948, lors duquel furent éliminés les dirigeants tchécoslovaques d'avant-guerre, symbolisa les nouvelles orientations soviétiques. Seule la Yougoslavie, sous la conduite de Tito, fut en mesure de refuser cette tutelle et rompit en juin 1948 ses liens avec l'URSS. Cette organisation politique fut complétée dans un deuxième temps par la création du Conseil d'assistance économique mutuelle (Comecom ou CAEM) en janvier 1949. Cette organisation était à l'origine destinée à enregistrer les accords bilatéraux conclus par

chacun de ses membres avec l'URSS. L'unification économique ne fut envisagée qu'en 1961 dans le cadre de la « division internationale socialiste du travail ».

Les accords de défense bilatéraux étaient en même temps suffisamment étroits pour différer la création d'une véritable organisation militaire. On peut citer par exemple la présence d'un ancien maréchal soviétique à la tête du ministère de la défense polonais. La création de l'Organisation du traité de Varsovie (OTV) le 14 mai 1955 ne fut rendue possible qu'à partir du moment où les Soviétiques prirent acte de l'échec de leur diplomatie antérieure qui avait visé à détruire l'OTAN.

2. Non-intervention dans la sphère adverse

51. La création de blocs imposait, en corollaire, de ne pas intervenir dans les affaires de l'autre camp pour préserver l'équilibre bipolaire. Cet impératif signifiait pour les Occidentaux l'acceptation de la coupure définitive de l'Europe.

L'Union soviétique fut la première à tirer les conséquences de cette nécessité. À la suite de la mort de Staline (5 mars 1953), la nouvelle direction soviétique accepta de reprendre les négociations engagées après la conférence de Potsdam (juillet-août 1945) dans le cadre de la Conférence des ministres étrangers, laquelle devait élaborer les traités de paix destinés à mettre officiellement fin à la Seconde Guerre mondiale. Lors de la conférence de Berlin de janvier-février 1954, l'URSS se déclara favorable à l'ouverture d'une négociation paneuropéenne dans le but de faire reconnaître par traité les nouvelles frontières de l'Europe. Jusqu'à l'ouverture de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (novembre 1972) et l'adoption de l'acte d'Helsinki (1^{er} août 1975), cette orientation constitua la ligne politique générale de la diplomatie soviétique.

Les Occidentaux ne prirent conscience de la partition durable de l'Europe qu'à la suite de l'insurrection de Budapest qui conduisit la Hongrie à quitter le pacte de Varsovie et à se déclarer neutre. La population de Budapest contraignit les forces soviétiques à quitter la capitale hongroise le 28 octobre 1956, départ qui avait été posé par les États-Unis comme un préalable à une éventuelle intervention. Face à la réaction des Soviétiques, qui réoccupèrent Budapest dès le début novembre, les États-Unis décidèrent cependant de ne pas intervenir. Le rôle de la crise de Budapest fut à ce titre déterminant dans la prise de conscience du caractère irréversible de la division de l'Europe et de l'impossibilité dans laquelle se trouvaient les Occidentaux d'intervenir militairement en Europe orientale.

3. Non-participation dans les querelles des alliés

52. Parallèlement aux événements hongrois, la crise de Suez permit de préciser la troisième condition indispensable à la stabilisation de l'équilibre bipolaire : la non-intervention dans les querelles des alliés.

Les origines de la crise de Suez doivent être recherchées dans trois directions. La mort programmée des empires coloniaux fut la première raison de cette crise provoquée par la nationalisation du canal de Suez par les autorités égyptiennes et le soutien apporté par Le Caire à l'insurrection algérienne. Le conflit israélo-arabe, né avec la création de l'État d'Israël en mai 1948, aboutit à la formation d'une alliance secrète entre Anglais, Français et Israéliens. Enfin, l'affirmation d'une politique de non-alignement de la part du tiers-monde qui souhaitait ne pas prendre part à la compétition des blocs (conférence de Bandoeng d'avril 1955) constitua la troisième dimension de cette crise. Celle-ci débuta le 29 octobre 1956, quand Israël déclencha une attaque-surprise en réaction à la création d'un commandement unifié entre l'Égypte, la Syrie et la Jordanie. Cette attaque fournit prétexte aux Français et Britanniques pour intervenir en bombardant les aéroports égyptiens, puis en occupant Port-Saïd.

À la suite de cette intervention franco-anglaise, l'Union soviétique prit position en faveur de l'Égypte en menaçant la France et la Grande-Bretagne d'une réaction immédiate s'ils ne se retiraient pas. Alors que le président Eisenhower demandait aux électeurs américains de reconduire son mandat présidentiel le 6 novembre 1956, les États-Unis choisirent de ne pas soutenir leurs alliés, en dépit de la menace soviétique. Cette décision américaine eut pour conséquence d'imposer le retrait de la France et de l'Angleterre, réduites au rôle de puissance moyenne face aux deux Grands.

4. L'impératif de communication

53. L'instabilité de tout équilibre bipolaire imposa enfin de maintenir ouverts en toutes circonstances des réseaux fiables de communication entre les grandes puissances. À la suite de la conférence de Berlin de 1954, le sommet de Genève de juillet 1955 fut la première rencontre au niveau des chefs d'État depuis la conférence de Yalta de février 1945 et la conférence de Potsdam de juillet-août 1945. Cette rencontre au sommet associait la France et la Grande-Bretagne au directoire des puissances qui entendait régir les affaires du monde. L'échec du sommet suivant, qui se tint à Paris en mai 1960, et surtout la crise de Cuba, contribuèrent à l'élimination

définitive des puissances moyennes de ce directoire et à la création d'une ligne de communication directe entre les deux Grands.

Les origines de la crise de Cuba remontent au 1^{er} janvier 1959 quand Fidel Castro s'empara du pouvoir. Dans un premier temps, les États-Unis reconnurent le nouveau gouvernement. Cependant, l'accord sucrier soviéto-cubain de février 1960 contribua à la détérioration des relations entre Washington et La Havane. En juillet 1960, Castro nationalisa l'ensemble des entreprises américaines et le 3 janvier 1961, les relations diplomatiques furent rompues. Le régime castriste déclara alors être membre du « camp socialiste ». Par peur de la propagation en Amérique latine, les États-Unis décidèrent de réagir. Ce fut la première crise de Cuba et le débarquement de la « baie des Cochons » (avril 1961), où des forces anticastristes tentèrent de débarquer à Cuba avec l'appui de la marine américaine. L'échec de cette opération conduisit Cuba à se proclamer « République socialiste démocratique » et à confier sa sécurité à l'URSS. La deuxième crise de Cuba débuta le 14 octobre 1962, quand les États-Unis découvrirent la présence de missiles balistiques à moyenne portée déployés par les Soviétiques à Cuba. Parmi les scénarios envisageables, l'administration Kennedy décida d'organiser le blocus de Cuba. La tension dura jusqu'au 28 octobre, jusqu'à ce que Khrouchtchev accepte d'éliminer les installations armées de Cuba et d'interrompre tout nouvel envoi d'armes.

À la suite de cette crise, au cours de laquelle fut envisagée la possibilité d'une guerre nucléaire, Américains et Soviétiques décidèrent le 20 juin 1963 d'établir une liaison directe par téletype pour maintenir le contact en période de crise. Ce « téléphone rouge » fut modernisé deux fois en 1971 et en 1984, la seconde modernisation intervenant dans une nouvelle période de tension extrême (crise des euromissiles). Parallèlement à cette ligne directe de communication, Washington et Moscou décidèrent de se rencontrer régulièrement dans des sommets bilatéraux dont le premier se tint à Vienne en 1961 et le dernier à Moscou en juillet 1991.

B La *pax atomica*

54. Le respect de ces principes d'action était la condition indispensable au maintien de l'équilibre bipolaire. Dans une configuration identique, Sparte et Athènes ne purent cependant préserver la paix. Washington et Moscou parvinrent néanmoins à éviter le pire du fait de l'existence de l'arme nucléaire. Aux contraintes de la bipolarité se sont donc ajoutés les impératifs du nucléaire pour instaurer un ordre international plus stable, à défaut d'être moins violent. « La paix naissant de la guerre, constatait Raymond Aron au début des années 1960, ce ne serait ni la première ni la pire des ruses de la Raison ». Cette *pax atomica* repose sur trois instruments : la diversification des

armes, la stabilisation des doctrines stratégiques et les négociations de maîtrise des armements :

- L'utilisation de l'arme nucléaire à Hiroshima puis Nagasaki en août 1945 déclencha une nouvelle course aux armements. À la suite de la première expérimentation nucléaire soviétique du 23 septembre 1949, les États-Unis engagèrent en 1950 de nouvelles recherches en vue de maîtriser la fusion thermonucléaire. Ces recherches aboutirent le 31 octobre 1952. Huit mois plus tard, l'Union soviétique disposa à son tour de la bombe H (12 août 1953). Les effets de l'arme atomique furent complétés par le missile balistique, qui en réduisant l'espace et le temps, rendait la menace de destruction instantanée. Les succès de la recherche spatiale, concrétisés par le lancement le 4 octobre 1957 du premier satellite soviétique (*Sputnik*), furent très rapidement exploités à des fins militaires (lancement du premier missile intercontinental en 1958).

- Dès l'énoncé de la première doctrine stratégique, le nucléaire fut conçu comme un instrument de dissuasion et non pas comme une arme offensive. En janvier 1954, les États-Unis rendaient publique leur première doctrine stratégique connue sous le nom de « *représailles massives* ». Celles-ci étaient destinées à prévenir toute forme d'agression, les États-Unis annonçant leur intention de recourir automatiquement à l'arme nucléaire dès lors qu'ils seraient agressés. La mise en service d'une seconde frappe invulnérable déployée à bord de sous-marins permit d'élaborer une stratégie plus souple. La certitude qu'un agresseur subirait des dommages au moins équivalents à ceux qu'il aurait causés en recourant en premier à l'arme nucléaire fut ainsi la pierre angulaire de la doctrine de la « *riposte graduée* », énoncée en juin 1962. Par cette doctrine, les États-Unis firent savoir qu'ils répondraient à toute agression en passant automatiquement au niveau supérieur d'armes employées : un conflit engagé par des moyens classiques devait se transformer automatiquement en conflit nucléaire, sans toutefois entraîner immédiatement la destruction d'objectifs civils. En 1979, la directive présidentielle 59 instaura la stratégie dite de compensation qui raisonnait en terme de guerre nucléaire limitée et gagnable. Il s'agissait donc d'une stratégie de contre-forces prévoyant l'emploi possible d'armes nucléaires contre des objectifs militaires. Même si l'Union soviétique déclara officiellement ne pas se conformer à la doctrine de la riposte graduée, les stratégies nucléaires américaines et soviétiques furent en fait calquées l'une sur l'autre durant toute la période.

- Le perfectionnement des arsenaux – notamment la possibilité de créer une défense antimissile et l'apparition des ogives à têtes multiples – menaça dans un troisième temps de briser la stabilité de cette dissuasion mutuelle. Ce danger incita Washington et Moscou à ouvrir des négociations militaires en vue de préserver l'équilibre nucléaire. Ce furent les négociations de limitation des armements stratégiques (SALT) qui s'ouvrirent en 1969 et qui aboutirent le 26 mai 1972 à la signature du premier traité SALT. Par ce texte, Américains et Soviétiques s'engagèrent à ne pas chercher à améliorer leurs instruments de défense – dans le but de préserver la menace mutuelle – et s'accordèrent sur des plafonds numériques relatifs au nombre des missiles qu'ils s'autorisaient réciproquement à déployer. Ce premier texte fut suivi le 18 juin 1979 par l'adoption du traité SALT II qui prévoyait des plafonds beaucoup plus contraignants

en vue de rendre prévisible le comportement de chaque camp. Les négociations SALT ne furent donc nullement des négociations de désarmement, puisqu'elles gèrent en fait la croissance des arsenaux nucléaires, et se présentèrent avant tout comme une politique concertée d'acquisition de nouveaux armements. À l'inverse, les deux Grands s'entendirent pour imposer aux pays tiers un véritable désarmement nucléaire. Le traité de Moscou du 5 août 1963, qui interdisait les essais nucléaires extra-atmosphériques, se présenta ainsi comme le préalable au traité de non-prolifération nucléaire du 1^{er} juillet 1968.

C Coopération et compétition

55. Une entente minimale s'était esquissée au cours des premières années de la guerre froide (1947-1962). La détente l'institutionnalisa entre 1963 et 1975, avant que ne ressurgisse la tension inéluctable entre deux blocs rivaux. En dehors des domaines où une convergence d'intérêt poussait au rapprochement américano-soviétique, la tension persista. L'ère bipolaire se présenta ainsi comme une période ambiguë au cours de laquelle la coopération entre les deux Grands à partir d'intérêts communs de sécurité (1) ne fit nullement disparaître la compétition entre deux représentations différentes du devenir du monde (2).

1. Bipolarité et coopération

56. La guerre froide avait progressivement délimité les zones possibles de convergence entre Américains et Soviétiques à partir d'impératifs communs de sécurité. La détente formalisa cette évolution, en créant les instruments nécessaires à cette gestion commune du devenir du monde. Celle-ci se transforma en « condominium » américano-soviétique qui s'articula autour de trois instruments : la gestion des crises, le partage des sphères d'influence, la mise au pas des réfractaires :

- États-Unis et Union soviétique s'entendirent tout d'abord pour gérer de concert les crises où ils n'étaient pas directement engagés. La rencontre de Glassboro, qui se déroula au lendemain de la guerre israélo-arabe des Six Jours, en fut la manifestation la plus évidente. En dépit de leurs alliances avec les pays de la région, États-Unis et Union soviétique fixèrent de concert les principes d'un règlement global au Proche-Orient (vote de la résolution 242 du 22 novembre 1967). Ultérieurement, l'Union soviétique accepta de rester en retrait, alors que les États-Unis assistaient Israël et l'Égypte dans la négociation d'un règlement partiel (accord de paix de Washington du 26 mars 1979). À l'inverse, les États-Unis laissèrent l'URSS proposer les termes d'un arrangement dans le conflit indo-pakistanaï d'août 1965 et s'abstinrent de soutenir leur allié pakistanaï lors de la sécession du Bangladesh en mars 1971.

- Le partage de sphère d'influence fut la deuxième manifestation du condominium américano-soviétique. Région jugée indispensable à la sécurité du territoire nord-américain, l'Amérique latine fut considérée comme l'*arrière-cour* des États-Unis, où leur intervention avait été institutionnalisée par le traité inter-américain d'assistance réciproque de décembre 1947. À côté des interventions militaires (débarquement à Saint-Domingue en avril 1965 et à la Grenade en octobre 1983, opération « Juste Cause » contre le général Noriega), les États-Unis s'employèrent à faire tomber les gouvernements hostiles (soutien au coup d'État de Pinochet en septembre 1973). L'Union soviétique se comporta de la même manière dans sa sphère d'influence en Europe orientale. Le pacte de Varsovie intervint ainsi en août 1968 pour mettre fin au « Printemps de Prague ». Face aux grèves polonaises d'août 1980, la solution fut moins brutale, Moscou plaçant un militaire (le général Jaruzelski) à la tête du gouvernement polonais. La *doctrine Brejnev*, formalisée dans le traité soviéto-tchécoslovaque de mai 1970, servit d'assise légale à ces interventions, la communauté des États socialistes ayant l'obligation d'assister le maillon le plus faible de la chaîne formée par le pacte de Varsovie.

- La mise au pas des nations qui auraient pu concurrencer la prééminence des États-Unis et de l'Union soviétique fut menée de concert par les deux Grands. La Chine maoïste représenta à ce titre la plus redoutable menace pour l'ordre bipolaire, Beijing n'hésitant pas à recourir à la force contre l'Union soviétique (mars 1969). Cette menace conduisit Moscou et Washington à soutenir l'Inde attaquée par la Chine, alors que se déroulait en parallèle la crise de Cuba (octobre 1962). De la même manière, Américains et Soviétiques coordonnèrent leur politique pour permettre à l'armée indonésienne de réprimer une révolte suscitée par les Chinois (octobre 1965). Cette diplomatie conjointe conduisit la Chine à renoncer à la révolution mondiale et à prendre sa place dans le système diplomatique lors de son intégration aux Nations unies le 25 octobre 1971.

2. Bipolarité et compétition

57. La *doctrine de la coexistence pacifique* de 1953 définissait les limites du rapprochement américano-soviétique rendu nécessaire du fait de l'existence des armes nucléaires. Dans les domaines où la sécurité des deux Grands n'était pas menacée, la compétition demeura la règle. Celle-ci prit trois formes : les conflits périphériques, l'affrontement idéologique sur les droits de l'homme et le choix de politique « au bord du gouffre ».

- Les conflits périphériques regroupèrent l'ensemble des guerres menées sur la périphérie des sphères d'influence des deux Grands. Ces conflits, considérés comme étant secondaires, ne mettaient pas en jeu leurs intérêts vitaux. Provoquées ou manipulées par les Américains et les Soviétiques, ces guerres furent envisagées comme des moyens pour étendre leur zone d'influence. Deux conflits retiennent plus particulièrement l'attention : la guerre du Vietnam et la guerre d'Afghanistan. L'engagement américain au Vietnam débuta en février 1965, lorsque l'administration Johnson déclencha les premiers

bombardements sur le Nord-Vietnam, accusé d'infiltrer le Sud-Vietnam. Dans un premier temps, cette guerre opposa une armée régulière à une armée composée de guérilleros. Dans un deuxième temps, le Nord-Vietnam fut en mesure de combattre les forces américaines avec la même stratégie (offensive du Têt de janvier-février 1968). L'impossibilité de gagner cette guerre conduisit les États-Unis dans un troisième temps à se désengager (la « vietnamisation » du conflit) et à ouvrir des négociations avec le Nord-Vietnam. Ces négociations aboutirent aux accords de Paris du 27 janvier 1973. Maîtres du terrain, les Nord-Vietnamiens, soutenus par l'Union soviétique, respectèrent un court « délai de décence », avant d'annexer le Sud-Vietnam (chute de Saïgon le 30 avril 1975) et de se lancer à la conquête de l'ensemble de la péninsule indochinoise. Avec la guerre d'Afghanistan, déclenchée le 27 décembre 1979, les Soviétiques furent confrontés aux mêmes difficultés. Les accords de Genève du 14 avril 1988 organisèrent, dans des conditions semblables au retrait américain du Vietnam, le rapatriement du corps expéditionnaire soviétique.

- Les droits de l'homme symbolisèrent la permanence du conflit idéologique entre les deux Grands qui ne renoncèrent jamais à faire prévaloir leur propre système politique. En octobre 1974, le Sénat américain fut le premier à utiliser les droits de l'homme en instrument de pression à l'égard de l'Union soviétique en conditionnant l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à un assouplissement de la législation soviétique relative à l'émigration juive. La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) fut le terrain privilégié de cet affrontement idéologique, l'Union soviétique récusant les obligations relatives aux droits de l'homme de l'acte d'Helsinki du 1^{er} août 1975 en modifiant sa constitution (octobre 1977).

- Enfin, sans jamais tricher dans l'application des accords de sécurité jugés mutuellement avantageux (respect du traité SALT II de 1979 en dépit de l'absence de ratification par le Sénat américain), les États-Unis et l'Union soviétique ne renoncèrent jamais à mener des politiques « au bord du gouffre ». Les accords SALT, qui ne concernaient que les armements intercontinentaux, laissaient dans l'ombre les questions de sécurité européenne. L'Union soviétique profita de cette « zone grise » pour déployer à partir de 1977 de nouveaux missiles de portée intermédiaire (SS-20). La tension atteignit son paroxysme entre 1979 et 1983, après que les États-Unis se soient engagés à la demande des Européens à déployer des armes équivalentes (double décision de l'OTAN du 12 décembre 1979). Cette crise des euromissiles, lors de laquelle le président Ronald Reagan parla d'une possibilité de guerre nucléaire limitée en Europe, ne trouva sa solution qu'après l'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev au pouvoir (mars 1985) et la négociation du traité de Washington du 7 décembre 1987.

1945-1989 – 20 dates à retenir

1. **23 juin 1948-4 mai 1949** : Première crise de Berlin.
2. **4 avril 1949** : Signature du traité de l'Atlantique Nord.
3. **25 juin 1950-27 juillet 1953** : Guerre de Corée.
4. **5 mars 1953** : Mort de Staline.

5. **14 mai 1955** : Création du pacte de Varsovie.
6. **18 au 18 juillet 1955** : Sommet de Genève.
7. **Octobre 1956** : Crise de Suez et insurrection hongroise.
8. **12-13 août 1961** : Début de la construction du Mur de Berlin.
9. **1^{er}-6 septembre 1961** : Création du mouvement des non-alignés à Belgrade.
10. **14-28 octobre 1962** : Crise de Cuba.
11. **7 février 1965 – 27 janvier 1973** : Guerre du Vietnam.
12. **1^{er} juillet 1968** : Signature du traité de non-prolifération nucléaire.
13. **26 mai 1972** : Sommet de Moscou – Signature du traité SALT I.
14. **17 octobre 1973** : Premier choc pétrolier.
15. **1^{er} août 1975** : Adoption de l'acte d'Helsinki.
16. **27 décembre 1979 – 14 avril 1988** : Guerre d'Afghanistan.
17. **20 août 1982** : Début de la crise de la dette à la suite de la décision du gouvernement mexicain de ne plus payer les intérêts de sa dette.
18. **11 mars 1985** : Nomination de Mikhaïl Gorbatchev au poste de premier secrétaire du PCUS.
19. **7 décembre 1987** : Signature du traité de Washington sur les forces nucléaires intermédiaires.
20. **9 novembre 1989** : Ouverture du Mur de Berlin.

Section 4

L'après-guerre froide (de 1990 à nos jours)

58. La guerre froide s'acheva sans guerre. Le monde des États était si bien parvenu à canaliser ses turbulences, qu'il surmonta un séisme d'une magnitude extraordinaire sans conflit majeur. Paradoxalement, cette transition sans heurt suscita une double inquiétude quant à la volonté des États-Unis de demeurer la seule grande puissance en titre et quant à la nature de ce nouvel environnement unipolaire.

Pris au dépourvu par cette évolution sans précédent, le système international parut vaciller sur ses assises. Alors que par le passé, une pléthore de postulants revendiquait le rang de grande puissance, aucune nation n'exprima la volonté d'assumer la charge qui découlait de cette prééminence. L'illusion du bouleversement dura le temps de s'apercevoir que l'instauration de la nouvelle configuration internationale s'opérait selon des modalités étrangement similaires au passé.

L'incertitude tenant à la notion de puissance et les hésitations de la nation dominante à assumer ses responsabilités rappelaient en effet les précédents de

1918 ou de 1945. Après la Première Guerre mondiale, la France et la Grande-Bretagne avaient revendiqué la reconnaissance du statut de grande puissance, sans disposer de moyens à la hauteur de leurs ambitions. La communauté internationale accéda à leur demande parce que la seule nation qui avait fait la preuve de son aptitude à agir à l'échelle du monde – les États-Unis – préférerait s'abstenir. La dévolution de pouvoir fut à peine différente au lendemain du second conflit mondial. L'Union soviétique avait forcé la porte d'entrée du club des Grands en dépit d'une économie dévastée. La France et la Grande-Bretagne nourrirent jusqu'à la crise de Suez l'illusion de conserver leurs prérogatives passées. Pour leur part, les États-Unis retrouvaient leurs réflexes traditionnels (*America First*). Sur le Vieux Continent, où la doctrine du *containment* trouvait sa raison d'être dans la participation de l'Europe occidentale à la sécurité des États-Unis, l'administration américaine fut beaucoup plus contrainte à s'engager qu'elle n'en manifesta de réels désirs. Sans commune mesure avec le traité inter-américain d'assistance réciproque de septembre 1947, le traité de l'Atlantique Nord se présentait comme une alliance des plus classiques, sans intervention automatique. Il fallut attendre le début de la guerre de Corée pour que les États-Unis transforment le traité de l'Atlantique Nord en organisation militaire intégrée.

À la lumière de ces précédents, la résurgence aux États-Unis des thèses isolationnistes au lendemain de la chute du Mur de Berlin ne peut donc être considérée comme la manifestation d'un changement systémique qui aurait modifié la nature des relations internationales ; il était seulement caractéristique de la permanence du désir de repli de la démocratie américaine avant tout soucieuse de placer son influence politique au service d'un ordre économique favorable à ses intérêts.

La seconde inquiétude provoquée par la nouvelle configuration internationale s'expliquait par le refus instinctif d'une unipolarité à l'échelle du monde. Traditionnellement, ce type de configuration impériale est en effet source de craintes, à la fois de la part de la nation dominante et de la part des nations subordonnées. Dès le début du XIX^e siècle, Benjamin Constant mettait en garde ses contemporains contre semblable ambition : « la nation qui prétendrait à un pareil empire se placerait dans un poste plus périlleux que la nation la plus faible. Elle deviendrait l'objet d'une horreur universelle. Toutes les opinions, tous les vœux, toutes les haines la menaceraient et, tôt ou tard, ces opinions et ces vœux éclateraient pour l'envelopper ». Or, la disparition de l'Union soviétique ne fut pas compensée par l'émergence de nouvelles puissances en mesure de contrebalancer l'influence décisive des États-Unis. Faute de solution multipolaire, l'après-guerre froide se présenta donc comme une configuration

unipolaire. Selon Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller de Jimmy Carter, cette configuration est caractérisée par trois éléments :

1. l'existence d'une grande puissance capable d'exercer seule sa domination à l'échelle de la planète ;
2. le contrôle du continent euroasiatique – source et enjeu traditionnels de pouvoir – par une nation extérieure à la zone ;
3. l'exercice déterritorialisé d'une hégémonie véhiculée en priorité par des valeurs.

Les années qui suivirent l'effondrement du Mur de Berlin furent donc marquées par la découverte des règles de fonctionnement de la nouvelle configuration unipolaire, dans un environnement confronté aux effets de la globalisation.

§ 1. Le nouvel environnement international

59. La compétition idéologique qui avait prévalu tout au long de la guerre froide avait structuré les grilles d'interprétation des événements internationaux. La soudaineté de la disparition de l'Union soviétique amplifia les répercussions de la perte de références d'une époque révolue en consacrant le triomphe des valeurs de la démocratie de marché. Celle-ci se diffusa à l'ensemble de la planète sous les effets combinés d'une accélération de la circulation des capitaux et d'une baisse des coûts de l'information (A). Cette nouvelle phase de la globalisation induisit des mécanismes automatiques de rejet qui se traduisirent par une relocalisation des identités (B), laquelle généra de nouvelles formes de violence que les instruments de contrôle internationaux ne parvenaient plus à endiguer (C).

A Démocratie libérale et économie de marché

60. La guerre froide avait été une longue compétition entre deux systèmes politiques antagonistes qui aspiraient à l'« empire du monde » pour reprendre l'expression de Raymond Aron. Leur finalité commune avait été de démontrer la supériorité de leur régime politique pour l'imposer comme référence à l'ensemble de l'humanité. En mars 1983, les États-Unis présentèrent l'initiative de défense stratégique qui avait autant pour objectif de créer une défense anti-missiles fiable, que de placer l'Union soviétique dans l'obligation de s'engager dans une nouvelle course aux armements dispendieuse. L'économie soviétique ne se releva pas de ce défi qui

précipita la chute de l'URSS. La disparition du système soviétique consacra donc la prééminence de la démocratie libérale et du marché :

- La conférence de Vienne de juin 1993 dont l'article 1^{er} proclamait « le caractère universel des droits de l'homme et des libertés » incarna le changement d'époque. Ce texte mettait un terme à l'affrontement qui avait opposé les démocraties occidentales aux démocraties populaires et aux pays du tiers-monde à propos de la déclaration universelle des droits de l'homme de décembre 1948. Issue la philosophie des *Lumières*, cette déclaration était d'inspiration individualiste. Les pays socialistes avaient rejeté cette interprétation en privilégiant les droits économiques et sociaux (les libertés réelles contre les libertés formelles). Ultérieurement, les pays du tiers-monde avaient été à l'origine de la *troisième génération* des droits de l'homme, qui affirmait la primauté du groupe sur les individus. Ces deux dernières conceptions se rejoignaient dans leur refus commun de l'individualisme libéral ; la chute du Mur de Berlin entraîna leur échec conjoint. Contrairement aux espoirs placés dans cette évolution, la reconnaissance de la dimension universelle des droits de l'homme ne signifiait nullement que la démocratie libérale devait remplacer *ipso facto* les autres types d'organisation politique (théorie de la *fin de l'Histoire* de Fukuyama). Elle impliquait simplement que les hommes étaient égaux en droit et avaient également vocation à se prévaloir des droits inhérents à la personne humaine. Il en résultait que la démocratie libérale était *universalisable* – c'est-à-dire qu'elle devenait l'horizon souhaitable de toutes les expériences historiques –, mais qu'elle ne pouvait pas être considérée comme une nécessité immédiate, imposée aux peuples du monde entier sous le seul effet d'une conjoncture favorable.

- La reconnaissance de l'efficacité supérieure du marché fut la seconde conséquence de la dislocation de l'URSS. Celle-ci signifia que seule l'économie de marché permettait la production de masse à des prix de plus en plus bas. Depuis l'adoption par la Chine du « socialisme de marché » en 1978, l'économie planifiée et les modèles de développement autarcique du tiers-monde étaient déjà en recul. Sous l'effet de la crise de la dette, qui s'était déclenchée en août 1982, les pays du Sud avaient perdu leur capacité de négociation collective vis-à-vis de l'Occident. L'appel au FMI et à la Banque mondiale leur avait imposé en contrepartie d'adopter les principes de l'économie de marché. Seuls les pays du Comecon demeuraient encore à l'écart de l'économie mondiale. L'échec des réformes structurelles imposées par Mikhaïl Gorbatchev (la *perestroïka* et la *glasnost*) précipita la faillite du modèle soviétique, aussi bien du point de vue politique (disparition de l'Union soviétique en temps que sujet du droit international le 25 décembre 1991), que du point de vue économique (abandon du système centralisé de fixation des prix en Russie le 2 janvier et le 7 mars 1992). La globalisation interrompue par la révolution de 1917 reprit alors son expansion : 90 % de la population mondiale étaient insérés en 1995 dans les réseaux de l'économie marchande, contre à peine 50 % en 1985.

La démocratie libérale et l'économie de marché ne s'imposèrent pas du jour au lendemain à l'ensemble de la planète. Ils devinrent

seulement les deux seuls référents universels, par rapport auxquels durent se situer les autres systèmes de valeurs.

B Le paradoxe de la mondialisation et de la relocalisation des identités

61. Mis à jour par Norbert Elias et ensuite développé par James Rosenau, ce paradoxe souligne l'ambivalence d'une époque qui offre davantage de libertés aux hommes tout en restreignant leurs capacités d'action, puisqu'il est plus difficile d'agir à l'échelle de la planète qu'au niveau local. Comme le souligne Zaki Laïdi, la convergence de ces deux mouvements crée un nouveau « temps mondial » caractérisé par la mise en résonance d'un phénomène ancien – l'ouverture des sociétés et des économies – et d'un événement emblématique, la chute du Mur de Berlin. Il en résulte une nouvelle phénoménologie du monde où, en fait, la mondialisation apparaît comme un phénomène moins novateur que la relocalisation des identités.

Cette relocalisation des identités s'est traduite dès le début de la période par un retour au fait national qui avait été occulté par l'environnement idéologique de la guerre froide. En 1987, Mikhaïl Gorbatchev commémorait ainsi le soixante-dixième anniversaire de la déclaration des peuples de Russie en affirmant que « l'amitié des peuples soviétiques est une des plus grandes conquêtes d'Octobre. Elle est par elle-même un phénomène unique dans l'histoire mondiale ». Trois ans plus tard, l'historien anglais Eric Hobsbawm concluait un ouvrage consacré à l'histoire du nationalisme depuis 1780 en écrivant que le sentiment national n'était plus « un programme historique global, comme on pourrait dire qu'il fut au XIX^e ou au début du XX^e siècle ».

Le sentiment national n'avait pas pour autant disparu, comme en témoigna notamment l'engagement du général de Gaulle en faveur de l'Europe des patries ou encore les massacres de Hutus ou de Tutsis au Rwanda et au Burundi. Cependant, les grilles de lecture dominantes avaient délaissé ce phénomène sous l'effet de trois facteurs :

- L'idéologie marxiste avait substitué la lutte des classes au nationalisme, comme instrument principal d'interprétation des phénomènes internationaux. À l'intérieur des États socialistes, l'appartenance à une même classe sociale était censée avoir détruit le sentiment d'appartenance à un groupe ethnique ou culturel.

- Les indépendances dans le tiers-monde avaient été négociées, non pas en se référant aux critères européens du nationalisme, mais sous le triple emblème de l'anti-impérialisme, de l'anticapitalisme et de l'antiracisme (Pascal Ory). La

difficulté à faire naître le sentiment d'appartenance à une même communauté nationale à l'intérieur des frontières artificielles issues de la colonisation, conduisit à privilégier des solidarités élargies (panislamisme, panafricanisme, afro-asiatisme...).

- Enfin, en consolidant le rapprochement franco-allemand, la construction européenne avait effacé le souvenir de l'antagonisme du patriotisme français et du pangermanisme. L'ère des guerres nationales paraissait d'autant plus révolue, que la majorité des conflits fut menée au prétexte de considérations idéologiques.

L'ambivalence du nationalisme, facteur d'émancipation et d'oppression à la fois, se retrouva dans les conséquences induites par ce renouveau de la « gloire des nations » (H. Carrère d'Encausse) :

- L'aspect positif du nationalisme apparut dans sa capacité à ébranler les totalitarismes qui avaient prétendu le détruire. La disparition de l'Union soviétique fut ainsi provoquée par une implosion de l'empire à la suite de l'indépendance des États baltes (indépendance de la Lituanie le 11 mars 1990) et surtout de la République de Russie (12 juillet 1990).

- L'aspect négatif du nationalisme se traduit par la résurgence d'une violence ethnique que la force des totalitarismes avait fait disparaître. Avant même la disparition de l'URSS, les premiers affrontements entre Azéris et Arméniens à propos du Haut-Karabakh (région à majorité arménienne enclavée en territoire azéri) éclatèrent dès décembre 1988. Ce conflit annonça l'embrassement de la région du Caucase et des Balkans et préfigura de nouvelles vagues d'exode de populations, exposées aux menaces de la « purification ethnique ». La guerre dans l'ex-Yougoslavie (juin 1991-novembre 1995), provoquée par les sécessions slovènes puis croates puis par la volonté croate et serbe de démanteler la Bosnie-Herzégovine, fut l'illustration la plus brutale de cette résurgence des ambitions nationalistes.

Alors que la mondialisation favorisait la libre circulation des personnes et se manifestait – entre autres caractéristiques – par une intensification des phénomènes migratoires, on assista paradoxalement à une relocalisation des identités qui apparut comme une forme de réaction aux sociétés ouvertes participant à cette ébauche de communauté globale.

C La diffusion de la violence

62. La guerre froide avait simplifié la carte mondiale des dangers. La création d'un champ stratégique unifié avait ainsi eu deux conséquences. Elle avait tout d'abord permis d'identifier l'*adversaire* au sein de l'ensemble géographique qui s'étendait de Vancouver à Vladivostok. Ailleurs dans le monde, la bipolarité avait contribué à soumettre les conflits locaux aux intérêts des grandes puissances.

Cette simplification de la carte des menaces était incontestablement réductrice. La guerre froide contribua ainsi à déplacer la violence vers des domaines où le risque d'une guerre nucléaire était *exclu* (*les conflits périphériques*). La grille de lecture idéologique des conflits de la période avait également interdit d'intégrer les spécificités locales, tout en occultant leur dimension ethnique ou religieuse. Enfin, la focalisation excessive sur les seuls conflits interétatiques conduisit à accorder une moindre importance aux guerres civiles, tout en ignorant les autres formes de violences infra-étatiques (génocides, famines organisées, déportations massives...).

La fin de la bipolarité éloigna le spectre de l'apocalypse nucléaire qui avait logiquement retenu toute l'attention durant la guerre froide. Le traité sur les forces nucléaires intermédiaires signé à Washington le 7 décembre 1987 organisa ainsi le premier désarmement nucléaire, en imposant la destruction d'armes déjà déployées. Ultérieurement, les accords de désarmement stratégique START I, II et III (31 juillet 1991, 3 janvier 1993 et 25 mai 2002) suivi par le traité START-Follow-on du 8 avril 2010 aboutirent à réduire les arsenaux stratégiques américains et soviétiques aux niveaux qui étaient les leurs à la fin des années 1960. Ce changement radical impliqua une nouvelle perception de la violence : à la place d'une menace clairement identifiée se substitua une « multipolarisation des risques ». Les attentats du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center puis ceux du 11 mars 2004 de Madrid symbolisèrent cette nouvelle insécurité qui était la résultante de l'internationalisation des conflits infra-étatiques. Cette diffusion des dangers imposa une réévaluation des questions de sécurité qui fut menée selon deux axes :

- La sécurité fut tout d'abord analysée avec des critères élargis. La dimension politique et militaire fut combinée plus étroitement aux critères économiques (défense des industries nationales, des emplois...), sociaux (immigration clandestine...), voire culturels (l'exception culturelle), environnementaux et sanitaires. On parle désormais de « sécurité sociétale » ou de « sécurité globale » qui impliquait une disparition de la ligne de démarcation entre l'interne et l'externe, c'est-à-dire entre la sécurité et la défense.

- La sécurité extérieure, qui avait été dissociée de la sécurité intérieure, fut envisagée selon une logique unitaire, à la fois du fait de la diffusion de la violence politique (terrorisme) et du fait de la criminalisation de la violence par les groupes mafieux. Étonnées, les nations occidentales découvrirent que, s'il n'y avait plus « de menaces aux frontières », il n'y avait plus « de frontières aux menaces ». Les questions de sécurité durent dès lors faire l'objet d'analyses « multilevel », puisqu'elles se posent en termes différents en fonction des problématiques traitées (on n'aborde pas la sécurité économique avec les mêmes instruments que la défense des intérêts vitaux d'une nation) et des aires géographiques (l'insécurité qui perdure aux frontières de nombre de pays du tiers-monde relativise les menaces d'ordre économique, sanitaire ou culturel et

maintient dans ces États une approche beaucoup plus classique des problèmes de sécurité).

Cette nouvelle approche des problèmes de sécurité se traduit par une double évolution :

- Les opérations de maintien de la paix (*peace-keeping*), qui avaient été exceptionnelles durant la guerre froide, devinrent une pratique courante dans l'après-guerre froide. Parallèlement, on assista à un élargissement du cadre de ces missions. Celles-ci avaient été, à l'origine, conçues comme des opérations d'interposition entre des belligérants. La fin de la guerre froide permit d'envisager une intervention de la collectivité internationale pour sanctionner une guerre d'agression (coalition de 1990 contre l'Irak à la suite de l'invasion du Koweït), pour mettre un terme aux conflits infra-étatiques (intervention de l'OTAN dans l'ex-Yougoslavie en 1995), puis pour restaurer et consolider la paix civile, une fois les hostilités achevées (*peace-building*). On put alors parler de *diplomatie préventive* dont l'objet était « d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible ».

- Le terrorisme remplaça le nucléaire comme principale menace à l'ordre des États. Alors que les nations du tiers-monde s'étaient refusées précédemment à condamner l'*arme du pauvre*, un accord général se dessina pour condamner ces stratégies de déstabilisation. À la suite de la résolution déclaratoire du 9 décembre 1994 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, la *convention portant sur tous les aspects du terrorisme international* du 12 janvier 1998 rendit obligatoires les mesures internes visant à éliminer le terrorisme, tout en encourageant la coopération internationale et l'harmonisation des législations. La tenue d'un sommet consacré au terrorisme nucléaire en avril 2010 auquel participèrent quarante-sept nations témoigna de cette prise de conscience.

§ 2. La pax americana

63. Une des lectures les plus couramment admises de la vie internationale veut que plus une configuration internationale compte de grandes puissances, plus le nombre des interactions possibles incite ces puissances à la prudence, et plus grande est la stabilité de l'ensemble. Rares sont les auteurs qui considèrent à l'inverse que, moins une configuration internationale compte de grandes puissances, plus la rigidité du système international amplifie les risques. La prudence imposée aux principaux acteurs est donc, dans ces conditions, un facteur de stabilité. Parmi ces auteurs, Richard Rosecrance retraça l'histoire des différentes configurations internationales de 1740 à la guerre froide et considéra que le système unipolaire

bismarckien fut le mécanisme le plus stable d'organisation de la vie internationale¹.

Malgré les différences majeures qui existent entre l'Europe de 1870 et le monde de l'après-guerre froide, il est possible d'établir un parallèle entre le monde de l'après-guerre froide et le modèle bismarckien même si les États-Unis oscillent en permanence entre l'unilatéralisme de l'hyperpuissance et un multilatéralisme dégradé.

A Unilatéralisme et hyperpuissance

64. La guerre froide avait été l'affrontement de deux *superpuissances* pour s'assurer l'« empire du monde ». Vainqueurs de cette confrontation et en l'absence de nouveaux pôles de puissance susceptibles de rivaliser avec eux, les États-Unis accédèrent au statut d'*hyperpuissance*, pour reprendre l'expression de Hubert Védrine. Ayant investi en 2009 661 milliards de dollars pour leur défense (sur les 1531 milliards de dollars de dépenses militaires mondiales d'après les chiffres du SIPRI), les États-Unis infirment toujours la sombre prédiction de Paul Kennedy relative à l'inévitable déclin des empires affaiblis par des investissements de sécurité exorbitants. Bien avant les attentats d'Al Quaïda du 11 septembre 2001 qui provoquèrent une réaction de défiance à l'égard des institutions internationales, Washington fut ainsi conduit à mettre en œuvre une diplomatie unilatérale (1) amplifiée par le *consensus impérial* qui renouvela le thème de la *destinée manifeste* (2).

1. De l'unilatéralisme au multilatéralisme dégradé

65. Après s'être imprudemment engagé en faveur d'un nouvel ordre mondial le 11 septembre 1990 – un mois après l'invasion du Koweït par l'Irak et en prologue au déclenchement des hostilités menées par la coalition réunie sous l'autorité américaine –, George Bush fut – comme Woodrow Wilson en 1920 – confronté à la défiance de ses concitoyens. Désireux de profiter des « dividendes de la paix » pour recentrer les priorités gouvernementales sur les problèmes internes des États-Unis, le peuple américain permit ainsi à Bill Clinton d'accéder à la Maison Blanche pour un double mandat (1992-2000). La première administration du président démocrate fut ainsi caractérisée par un infléchissement manifeste de la diplomatie

1. Richard Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics – International Systems in Perspective*, Boston, Little Brown, 1963.

américaine qui accorda plus d'attention aux priorités économiques qu'aux considérations géostratégiques. Réduisant leur présence militaire à l'étranger, les États-Unis furent alors accusés au début des années 1990 d'être insensibles aux malheurs du monde comme en témoignèrent l'interruption prématurée de leur intervention en Somalie (fin de l'opération Restore Hope le 25 mars 1994) et leur engagement très tardif en août 1995 (opération « *Deliberate Force* ») dans le conflit dans l'ex-Yougoslavie, soit quatre ans après le début des hostilités (juin 1991). L'envoi en septembre 1994 de 20 000 hommes en Haïti pour restaurer la démocratie après un coup d'État militaire fut symbolique de ce nouvel isolationnisme conforme à la doctrine Monroe qui faisait obligation aux États-Unis de se tenir en retrait des affaires du monde avec, en contrepartie, l'obligation d'assurer la sécurité du continent américain.

Le second mandat de Bill Clinton fut marqué par une plus forte présence sur la scène internationale. Cependant, ce renouveau diplomatique se caractérisa par une volonté constante de faire prévaloir les intérêts américains dans une logique d'abord unilatéraliste, qui se transforma progressivement en un « multilatéralisme dégradé ».

L'unilatéralisme fut d'abord marqué par une pression permanente en vue de privilégier les intérêts économiques américains dans le monde comme le symbolisèrent la loi Helms-Burton du 12 mars 1996 qui avait pour objectif de dissuader les entreprises étrangères de racheter les biens américains nationalisés par le régime castriste ou encore la loi d'Amato-Kennedy sanctionnant les entreprises pétrolières désirant investir en Iran ou en Libye. De manière plus brutale encore, mais avec l'accord de l'OMC, les États-Unis décidèrent de doubler les droits de douane sur une douzaine de produits européens à la suite de l'embargo sur la viande américaine aux hormones décidé par l'Union européenne (mars 1999). Dans le domaine politique, cet unilatéralisme fut marqué par le refus de participer au traité d'interdiction total des essais nucléaires du 10 septembre 1996, comme au protocole de Kyoto adopté le 11 décembre 1997 (opposition du Sénat républicain), par la non-signature de la convention d'Ottawa interdisant les mines antipersonnel du 18 septembre 1997 ou encore l'annonce très tardive de la participation des États-Unis à la Cour pénale internationale dont ils n'avaient pas voté le statut le 17 juillet 1998, quelques jours à peine avant la fin du mandat de Bill Clinton le 31 décembre 2000, décision qui sera d'ailleurs aussitôt remise en cause par la nouvelle administration républicaine.

Le « multilatéralisme dégradé » qui compléta cette diplomatie unilatéraliste peut être défini, selon Pierre Mélandri et Justin Vaïsse, par

trois éléments : une sélection précautionneuse des interventions, un choix sélectif des alliés et une élaboration ponctuelle des cadres de concertation en dehors des institutions internationales.

1. La sélection précautionneuse des interventions se vérifia dans la détermination des États-Unis à réagir face aux attentats terroristes qui les visaient (bombardements au Soudan et en Afghanistan après les attaques contre leurs ambassades de Nairobi et de Dar es-Salaam en août 1998). La reprise des bombardements contre l'Irak en décembre 1998 – sans autorisation préalable du Conseil de sécurité – anticipa le recours à la diplomatie coercitive qui consista quelques mois plus tard à bombarder Belgrade pour contraindre la Serbie à accepter les accords de Rambouillet relatifs au Kosovo, en l'absence d'autorisation formelle du Conseil de sécurité (mars-juin 1999).

2. Le choix sélectif des alliés se vérifia à travers la volonté des États-Unis d'élargir l'OTAN aux anciens membres du pacte de Varsovie. L'adhésion de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne décidée lors du sommet de Madrid (9 juillet 1997) prépara l'entrée de sept nouveaux États décidée le 29 mars 2004 (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie). Dans un registre complémentaire, l'autorisation accordée aux États européens d'utiliser les moyens collectifs de l'OTAN (accords de « Berlin Plus » du 3 juin 1996) était une manière habile de déléguer à leurs alliés le soin d'intervenir dans le monde, tout en gardant par un système de double clé un droit de regard sur les décisions des Européens.

3. Enfin, la défiance à l'égard des institutions internationales se traduit par un retour très classique à « la diplomatie de conférences » dans lesquels les États-Unis étaient les maîtres d'œuvre exclusifs des accords qu'ils encourageaient. Le Proche-Orient fut à ce titre la zone privilégiée d'intervention de la diplomatie américaine.

2. Le consensus impérial

66. La « *guerre au terrorisme* » engagée par le président Bush après les attaques du 11 septembre 2001 et ses déclarations contre les « États voyous » de l'« *axe du Mal* » furent perçues comme l'expression du triomphe du courant néo-conservateur qui entendait faire de l'expansion de la démocratie l'axe central de la nouvelle diplomatie républicaine. Cependant, il est possible de constater avec William Pfaff que, dès la fin des années 1990, un « consensus impérial » façonnait la diplomatie américaine en combinant les aspirations des « libéraux internationalistes souhaitant étendre l'influence de l'Amérique et fédérer les démocraties autour du modèle américain » et

celles des « néoconservateurs unilatéralistes persuadés de la nécessité d'une suprématie américaine ». Ce consensus, qui s'était déjà manifesté lors de la reprise des bombardements contre l'Irak en 1998 et lors de la crise au Kosovo en 1999, favorisera le déclenchement de la guerre contre les talibans afghans déclenchée le 7 octobre 2001 en réplique aux attentats de septembre. La coalition réunie par les États-Unis qui obtinrent le soutien actif de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Allemagne, du Japon et du Pakistan s'assura une victoire rapide (chute de Kaboul le 12 novembre 2001) et encouragea alors l'administration républicaine à poursuivre son offensive vers l'Irak. L'invasion de ce pays débuta le 20 mars 2003 et permit l'occupation rapide de Bagdad, mais fit exploser la coalition sur laquelle les États-Unis s'appuyaient. La volonté des États-Unis de rompre avec les pratiques diplomatiques traditionnelles et de placer leurs forces au service des valeurs démocratiques entraîna très rapidement une levée de boucliers contre cette nouvelle « hégémonie » américaine. Quoique contestée par nombre de pays (France, Allemagne, Russie, Chine...) qui ne pouvaient accepter cette évolution qui témoignait du recul de leur influence, cette nouvelle orientation diplomatique se situait malgré tout dans le prolongement du droit d'ingérence et fut entérinée *ex post* par la résolution 1511 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies qui transforma les forces d'occupation en force multinationale et en appuyant le processus électoral voulu par les États-Unis. L'adoption à l'unanimité de cette résolution révéla la faible marge de manœuvre qui restait aux adversaires du nouveau projet américain puisque les bombardements de la Serbie de 1999 – qui n'avaient pas été autorisés par le Conseil de sécurité du fait de l'opposition de la Russie et de la Chine – avaient créé un précédent qui s'inscrivait en fait dans le prolongement de la réhabilitation du principe d'« intervention », alors que la guerre froide avait sacralisé la non-intervention.

Le fait que dès septembre 2001, les États-Unis se soient engagés à régler plus de la moitié de leur dette à l'égard des Nations unies comme la nécessité où ils se trouvaient après leur victoire militaire de faire participer la communauté internationale à la reconstruction de l'Irak révélèrent cependant les limites de cet unilatéralisme. Celui-ci ne peut en effet être absolu et doit intégrer des proportions variables de multilatéralisme en vertu de l'adage classique qui veut que les États soient « unilatéralistes quand ils le peuvent et multilatéralistes quand ils le doivent ».

B Penser l'unipolarité

67. Concevoir un système unipolaire à l'échelle de la planète défie le sens commun. Il convient cependant de garder à l'esprit qu'il avait été aussi difficile de prendre la mesure du nouveau système bipolaire qui s'était mis en place en 1945 alors que la seule référence d'un authentique système bipolaire remontait à l'antiquité grecque. Trois cadres conceptuels peuvent cependant être envisagés pour penser l'unipolarité.

Le réalisme néo-classique représenté par William Wohlforth et Michael Mastanduno considère ainsi que le système international est clairement unipolaire et qu'il est possible d'envisager cette unipolarité dans la continuité. L'unipolarité devient ainsi un facteur de paix et de prospérité pourvu que la grande puissance en titre soit capable d'exercer son hégémonie. S'appuyant sur la *balance of power* et la théorie de la stabilité hégémonique, cette approche considère que ce type de configuration n'est pas voué à l'instabilité puisque l'écart entre les États-Unis et leurs rivaux est si important qu'il n'est pas possible de défier la primauté américaine. Deux conditions sont néanmoins posées. D'une part, il importe que la grande puissance réussisse à gérer les tensions entre les contraintes de sécurité et les contraintes économiques. D'autre part, la grande puissance doit mener une politique étrangère aussi rassurante que possible, aussi bien à l'égard du reste du monde qu'à l'égard de sa propre opinion publique. En d'autres termes, il s'agit d'assumer les responsabilités de la puissance sans pour autant succomber à l'arrogance. On remarquera cependant que de nombreux réalistes – tels Kenneth Waltz, Samuel Huntington, Randall Schweller et William Pfaff –, estiment qu'il est tout à fait improbable que les États-Unis puissent conserver leur primauté et que de ce fait l'unipolarité est obligatoirement précaire puisque très vite de nouvelles puissances défieront les États-Unis et imposeront un retour à la multipolarité.

Également d'inspiration réaliste, les approches de Joseph Joffe – rédacteur en chef du journal allemand *Die Zeit* – et de Richard Rosecrance considèrent que les États-Unis pourraient s'inspirer de la prudence du chancelier Bismarck pour assumer leur primauté. Comme précédemment, les États-Unis sont invités à mettre en œuvre une diplomatie multilatérale d'autant plus adaptée à leur culture diplomatique que le multilatéralisme est un concept d'origine américaine né au lendemain de la Seconde Guerre mondiale qui devait permettre aux États-Unis de diffuser leur modèle à travers les nouvelles organisations internationales économiques et financières. Cet exercice de la puissance qui permet d'étendre l'hégémonie de leur modèle de

civilisation se traduit par cinq éléments qui établissent un parallèle entre les options diplomatiques de Bismarck et les contraintes diplomatiques du monde de l'après-guerre froide :

1. La fin de la compétition idéologique

68. La première similitude entre les deux époques réside dans la fin de la compétition idéologique. Il ne s'agit nullement d'une uniformisation des régimes politiques. Entre la France de la III^e République, la Russie tsariste, la Prusse bismarckienne, l'Autriche-Hongrie des Habsbourg et l'Angleterre de Disraeli ou de Gladstone, les différences abondaient. Néanmoins, aucun de ces régimes n'était animé par la volonté de faire prévaloir son mode de gouvernement. En outre, la tendance à la démocratisation interne conduisit à la même période François-Joseph à faire de nombreuses concessions aux libéraux autrichiens ; la Russie tsariste hésitait entre libéralisation et réaction et le chancelier allemand faisait voter entre 1883 et 1889 ses lois d'assurances sociales. Si une harmonisation des modes de gouvernement était en cours, la raison essentielle de la stabilité résidait cependant selon R. Rosecrance dans le fait que « ce n'était pas parce que certaines idées générales étaient communément acceptées que le Concert (bismarckien) fonctionna mais parce que les idées qui auraient pu le diviser avaient été émoussées et atténuées. L'absence de désaccord fut assimilée à l'obtention d'un accord ».

De la même manière, l'après-guerre froide est marquée, non par le triomphe d'une démocratie universelle, mais par une demande généralisée de démocratisation. La charte de Paris pour une Europe nouvelle élaborée lors du deuxième sommet de la CSCE qui se tint à Paris du 19 au 21 novembre 1990 concrétisa sur le territoire européen la fin de la compétition idéologique entre l'Est et l'Ouest. Le document final réaffirmé à Helsinki en juillet 1992 engagea ainsi les signataires en faveur de la démocratie libérale et de la démocratie de marché. La conférence mondiale sur les droits de l'homme réunie à Vienne du 14 au 25 juin 1993 sous l'égide des Nations unies consacra pour sa part l'universalisation de la conception occidentale des libertés fondamentales. Malgré l'insistance sur le nécessaire respect des particularités nationales et régionales, compte tenu des contextes historiques, culturels et religieux, la garantie de ces libertés fut assurée par le développement des opérations d'assistance électorale organisées par les Nations unies, mais également l'Union européenne et les États-Unis. Jadis impensables du fait du principe de non-ingérence (article 2-7 de la charte), plus de trois cents missions de ce type furent ainsi organisées dans une centaine de pays par les Nations unies depuis 1991 contre seulement 9 avant cette date. Comme dans le cas du système bismarckien et à l'inverse de la guerre froide marquée par la très forte idéologisation des relations internationales, l'après-guerre froide se caractérise donc par le triomphe par défaut d'une seule idéologie et par la parcellisation des contestations affectant cette uniformisation des pratiques politiques.

2. La participation des vaincus à l'ordre nouveau

69. La deuxième caractéristique commune aux deux périodes peut être trouvée dans la manière selon laquelle s'opéra l'installation de la nouvelle configuration. Dans les deux cas, la stabilité internationale fut acquise par la participation des vaincus à la nouvelle configuration. Dans le cas de l'Europe bismarckienne, il n'y eut pas de « paix carthaginoise » selon la formule de Rosecrance, les accords de Vienne puis les traités de Paris et de Francfort permettant à l'Autriche-Hongrie et à la France de surmonter sans humiliation les défaites de Sadowa et de Sedan. La participation de Mikhaïl Gorbatchev au G-7 de Londres (17 juillet 1991), l'association de la Russie au FMI (5 octobre 1991) et l'intensification de l'aide apportée aux pays de l'Est (opération *Provide Hope* de janvier 1992 sur l'acheminement de l'aide humanitaire aux pays de la CEI) constituèrent le pendant au second accord de Vienne de 1866 et au traité de Francfort de 1871.

L'organisation de l'Europe de l'après-guerre froide fut à ce titre caractéristique de cette évolution. Dès le 12 décembre 1989, James Baker, le secrétaire d'État américain, proposa ainsi « un nouvel atlantisme dans une nouvelle Europe » dans le but d'associer les anciens pays de l'Est aux mécanismes de sécurité du continent. Deux ans plus tard, le 20 décembre 1991, était créé le Conseil de coopération Nord-Atlantique (COCONA), instance de consultation politique entre les 38 membres de l'Alliance atlantique et de l'ancien pacte de Varsovie. À l'initiative des États-Unis, le sommet atlantique de Bruxelles du 10 janvier 1994 proposa aux pays de l'Est un *Partenariat pour la Paix* destiné à renforcer la sécurité en Europe en développant les mécanismes de concertation et en engageant des activités communes en matière de maintien de la paix. Accepté dès le 12 janvier 1994 par les pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) – pays qui s'associèrent à l'UEO le 9 mai 1994 par la déclaration de Kirchberg – le *Partenariat pour la Paix* fut adopté le 14 mars 1994 par la Russie. Enfin, le sommet atlantique de Madrid des 7 et 8 juillet 1997 permit l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque à l'OTAN, en échange d'une déclaration de partenariat de sécurité entre l'Alliance et la Russie signée à Paris le 27 mai 1997 (acte fondateur OTAN-Russie). Cinq ans plus tard, en mai 2002, et malgré la perspective de l'adhésion de sept nouveaux membres à l'OTAN qui sera effective en 2004, la Russie sera durablement associée à l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord, via le Conseil OTAN-Russie où Moscou siège sur un pied d'égalité avec les autres membres de l'Alliance.

3. Des alliances de rééquilibrage et des coalitions *ad hoc*

70. La troisième analogie entre les deux modèles réside dans l'organisation de la vie internationale sur la base d'alliances permanentes et ponctuelles organisées autour de la grande puissance en titre. Toujours selon Rosecrance, le système bismarckien s'organisa à l'aide « d'alliances de précaution et de positionnement militaire » en lieu et place des conférences internationales qui avaient servi d'instrument de règlement des différends pour l'ancien Concert

européen. « La création de nouveaux types d'alliances à la veille de crises imminentes servit à imposer le calme sur des eaux troublées ». L'après-guerre froide ne peut en aucun cas être considérée comme le strict pendant de la période bismarckienne. La multiplication des alliances obéit autant à la volonté américaine qu'à la régionalisation des relations internationales par l'intermédiaire des mécanismes d'intégration économique. Néanmoins, comme dans le cas de l'Europe de la fin du XIX^e siècle, l'ensemble de ces alliances s'intègre dans un cadre stratégique centré autour des États-Unis.

Le développement de la construction européenne participe à la structuration de la vie internationale par la constitution d'un nouveau pôle de puissance, militairement allié à l'Alliance atlantique. La réunification allemande, achevée le 3 octobre 1990, imposa de penser l'Europe en dehors de la simple logique économique du Grand Marché, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993. À la suite d'une initiative franco-allemande, deux conférences intergouvernementales préparèrent ainsi le traité de Maastricht (7 février 1992) qui transforma les communautés économiques en *Union européenne*. Celle-ci se dota d'une Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) dans le but de permettre à la nouvelle union d'affirmer son identité diplomatique sur la scène internationale et d'édifier « une identité européenne de défense », complémentaire de l'Alliance atlantique (accord de Berlin du 3 juin 1996, déclaration de Cologne de juin 1999 puis traité de Nice de décembre 2000). La création de la zone euro, le 1^{er} janvier 1999, fut de la même manière envisagée comme la concrétisation de l'union économique et comme le symbole de l'Europe-puissance, concurrente, mais alliée des États-Unis.

Concernant les alliances ponctuelles, la participation de la Syrie à la coalition dirigée en 1990-1991 contre l'Irak permet de conforter la comparaison avec les « alliances de rééquilibrage » (*counterbalancing alliances*) du modèle bismarckien. À l'époque, la Syrie était en effet considérée par la Commission des forces armées de la Chambre des représentants comme l'un des six ennemis résiduels des États-Unis dans le monde. Cette volonté d'intégrer la Syrie à la politique américaine au Proche-Orient visait ainsi à éviter l'isolement d'un adversaire potentiel « en le paralysant dans les mailles des obligations contractuelles ». Résultat positif de cette politique, la Syrie approuva en novembre 2002 l'envoi d'inspecteurs en Irak et se résolut, trois ans plus tard, à se retirer complètement du Liban (avril 2005).

4. Une diplomatie préventive

71. La priorité accordée à la prévention des conflits constitue une autre similitude entre les deux configurations. Richard Rosecrance constatait que le mécanisme international mis en place sous l'égide de la Prusse « n'attendait pas qu'une seule nation ait fait chavirer l'organisation européenne, ni même qu'une conférence internationale ait été réunie pour traiter une menace évidente ». Une diplomatie préventive fut mise en œuvre pour dissuader les intentions d'une nation potentiellement agressive, l'Allemagne elle-même devant renoncer à une guerre préventive contre la France lors de la crise de 1875.

Le même intérêt pour la diplomatie préventive se manifesta au début de l'après-guerre froide dans l'écho accordé à l'Agenda pour la Paix élaboré par le secrétaire général des Nations unies le 23 juin 1992, document complété en janvier 1995 par un supplément à l'Agenda pour la Paix.

5. Le déplacement des antagonismes

72. Enfin, la dernière ressemblance entre le Concert bismarckien et l'après-guerre froide réside dans le déplacement des antagonismes dans des domaines ne mettant pas en cause la stabilité de l'ensemble du système international. L'invitation faite à la France par le chancelier Bismarck d'oublier l'Alsace-Lorraine en Afrique contribua ainsi à pacifier les relations européennes. De la même manière, les États-Unis déplacèrent la rivalité des nations sur le terrain économique (thème de la compétitivité), ce qui leur permit d'aborder l'après-guerre froide dans une situation infiniment plus conforme à leurs vœux en plaçant leur autorité politique au service de leur économie. Ce fut la *doctrine Tarnoff* de mai 1993 énoncée par le sous-secrétaire d'État qui mettait fin à la subordination des politiques économiques aux priorités de la sécurité. La charte de Marrakech du 15 avril 1994 créant l'Organisation mondiale du commerce apparaît à ce titre comme le symbole de cette nouvelle compétition dont les États-Unis s'arrogent le droit de fixer les règles avec la tentation constante de faire adopter des « lois impériales » comme les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy de 1996.

Une troisième approche d'inspiration plus libérale permet également de penser l'unipolarité. Dans *After Victory*, publié il est vrai juste avant les attentats du 11 septembre 2001, John Ikenberry estime ainsi que l'exemple des relations entre pays occidentaux depuis 1945 peut servir de modèle pour penser la domination américaine sur le monde. Comme dans les approches réalistes, ce courant considère que les États-Unis doivent volontairement limiter leurs capacités d'intervention et respecter les règles de l'« ordre constitutionnel » de l'après-guerre. Selon Ikenberry, cet ordre repose sur « la toile d'araignée institutionnelle » (politique, économique et sécuritaire) tissée par les États-Unis après 1945 aussi bien dans l'ordre politique, économique que sécuritaire. La « retenue stratégique » de la puissance américaine devient ainsi le plus efficace argument pour diffuser l'ordre libéral auprès des alliés des États-Unis et dissuader leurs adversaires de les défier. Cette limitation de l'usage de la puissance par la nation dominante doit alors se traduire par un recours constant aux institutions internationales et la prise en compte des critiques des alliés des États-Unis.

1990-2009 – 24 dates à retenir

1. **2 août 1990** : Invasion du Koweït par l'Irak.
2. **3 octobre 1990** : Réunification allemande.

3. **21 novembre 1990** : Adoption dans le cadre de la CSCE du traité sur la stabilité conventionnelle en Europe.
4. **24 au 24 février 1991** : Intervention militaire des forces de la coalition contre l'Irak.
5. **5 avril 1991** : Vote de la résolution 688 organisant une opération d'ingérence humanitaire au Kurdistan irakien.
6. **27 juin 1991** : Début de la guerre dans l'ex-Yougoslavie.
7. **8 décembre 1991** : Disparition de l'URSS en tant que sujet du droit international.
8. **20 décembre 1991** : Création du Conseil de coopération Nord-Atlantique (COCONA) regroupant les membres de l'Alliance atlantique et les anciens membres du pacte de Varsovie dissout le 7 juillet 1991.
9. **2 janvier 1992** : Adoption de l'économie de marché par la Russie.
10. **31 janvier 1992** : Première réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'État.
11. **7 février 1992** : Adoption du traité de Maastricht.
12. **23 juin 1992** : Présentation de l'Agenda pour la Paix consacré à la diplomatie préventive.
13. **14-25 juin 1993** : Conférence de Vienne sur les droits de l'homme.
14. **13 septembre 1993** : Signature à Washington de la déclaration de principe sur l'autonomie des territoires occupés.
15. **15 avril 1994** : Adoption de la charte de Marrakech créant l'Organisation mondiale du commerce.
16. **11 mai 1995** : Prorogation illimitée du traité de non-prolifération nucléaire.
17. **21 novembre 1995** : Signature des accords de Dayton relatifs au rétablissement de la paix dans l'ex-Yougoslavie.
18. **10 septembre 1996** : Adoption du traité d'interdiction totale des essais nucléaires.
19. **27 mai 1997** : Acte fondateur entre l'OTAN et la Russie, par lequel Moscou accepte l'élargissement de l'OTAN en échange d'un partenariat de sécurité.
20. **17 juillet 1998** : Création de la Cour pénale internationale.
21. **Mars-juin 1999** : Bombardements de Belgrade par l'Alliance atlantique.
22. **11 septembre 2001** : Attentats du World Trade Center.
23. **Octobre-novembre 2001** : Intervention de la coalition dirigée par les États-Unis en Afghanistan.
24. **20 mars 2003** : Début de l'invasion de l'Irak par les troupes américaines.

Section 5

Conclusion

73. Il est encore trop tôt pour trouver l'unité du XX^e siècle. Les ruptures que constituèrent les deux conflits mondiaux furent trop brutales et sont encore trop proches pour être considérées comme de simples parenthèses dans des évolutions longues. Ce rapide survol des relations internationales au XX^e siècle permet cependant de dresser un constat et d'identifier un paradoxe.

Le constat réside dans la clôture de l'espace. Le sentiment de partager le même domaine terrestre, qui semble se réduire au fur et à mesure que progressent les sciences et les techniques, est une constante que l'on retrouve tout au long du siècle. Le monde est ainsi de plus en plus perçu comme un seul et même ensemble, tant du point de vue politique que du point de vue économique :

- Sur le plan politique, l'unité du système international se manifeste par la participation d'un nombre sans cesse croissant d'États à des organisations véritablement universelles. Elle se vérifie également par la tendance à la concentration des pouvoirs. Encore multipolaire au début du siècle, la configuration diplomatique évolua vers un schéma bipolaire opposant la Triple Alliance à la Triple Entente. Après la période de latence que constitua l'entre-deux-guerres, la bipolarité s'installa durablement durant la guerre froide avant de céder la place à l'unipolarité américaine dans l'après-guerre froide. Enfin, l'unité politique du système international se manifeste par la diffusion des valeurs démocratiques à la suite de la conférence de Vienne de juin 1993 dont le document final reconnut « le caractère universel des droits de l'homme ». 120 nations avaient ainsi des institutions démocratiques en 1997 contre à peine 40 en 1974 (Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1997).

- La tendance à l'unification du champ économique est encore plus manifeste, puisqu'elle parvint à lever les obstacles placés en travers de la progression de la globalisation. L'économie-monde, observable avant la Première Guerre mondiale, fut ainsi durablement morcelée à la fois au sein des économies de marché (conséquences de la crise de 1929 et exigences de la reconstruction entre 1945 et 1960) et par la mise en œuvre de modèles alternatifs dans les pays socialistes et du tiers-monde. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le marché organisé entre les pays industrialisés a repris son expansion au fur et à mesure qu'étaient abandonnés les modèles d'économie planifiée et de développement autarcique.

Le paradoxe réside dans les résistances induites par cette unification de la planète : la marche inexorable vers la mondialisation provoqua, par réaction, une réaffirmation des identités locales et une contestation permanente des cadres politiques dominants. Aux facteurs d'unification du monde s'opposèrent donc les forces

centrifuges, qui rejetaient l'hégémonie d'un modèle unique. Ainsi, tout au long du XX^e siècle, l'ordre des États fut perpétuellement remis en cause par des acteurs étatiques qui récusaient les sujétions imposées par les grandes puissances, comme par des acteurs non étatiques qui revendiquaient une autonomie accrue (la société civile, les acteurs économiques). Il est ainsi remarquable de constater que, si les modalités de cette contestation changèrent (transformation des formes de la violence, par exemple), les raisons invoquées demeurèrent identiques (injustice de l'ordre des puissances, dépérissement de l'État, étroitesse des frontières nationales...). La reprise des mêmes arguments à intervalles plus ou moins réguliers impose alors de relativiser les ruptures survenues et se présente comme un fil conducteur pour envisager l'unité du siècle.

74. Bibliographie indicative

– **Jean-Baptiste DUROSELLE et André KASPI**, *Histoire des relations internationales de 1945 à nos Jours*, Paris, Armand Colin, 15^e éd., 2009, 2 tomes.

– **Séverine PACTEAU et François-Charles MOUGEL**, *Histoire des relations internationales XIX^e et XX^e siècles*, Paris, PUF, coll. Que Sais-je ?, 9^e éd., 2009, 127 p.

– **Jean-Jacques ROCHE**, *Chronologie des thématiques des relations internationales*, Paris, Gualino, 2007, 200 p.

Chapitre 2

La scène interétatique

75. « Le centre des relations internationales, écrivait Raymond Aron, ce sont les relations (...) interétatiques.... ». La scène interétatique fut ainsi longtemps confondue avec l'ensemble des relations internationales. Les *doctrines réalistes*, qui fournirent les premiers instruments de conceptualisation des relations internationales, définirent leur champ d'observation comme étant le domaine exclusif des États qui y disposaient du pouvoir discrétionnaire de défendre leurs intérêts fondamentaux. Pour ces doctrines, le droit international, dont l'existence se justifiait par la nécessité d'organiser la coexistence des États, fut par conséquent envisagé comme « une mutuelle de garanties des souverains » (Mario Bettati) : son caractère obligatoire se heurta dès ses origines à la difficulté de sanctionner une infraction à des règles établies par consentement mutuel des États. Cette contradiction du droit permit aux premières théories des relations internationales d'opposer l'ordre interne – où le manquement à la loi est assorti d'une sanction – au désordre international provoqué par la liberté des États de se faire justice eux-mêmes. Cette menace constante d'un recours à la force conduisit Raymond Aron à considérer que la spécificité des relations interétatiques résidait dans « la légalité et la légitimité du recours à la force armée ».

Cette définition, qui remonte au début des années 1960, doit être corrigée. Il convient tout d'abord de rappeler que l'affirmation de la légalité et de la légitimité de la guerre est tout à fait contestable au regard du droit international. Celui-ci peut, en outre, être assorti de sanctions : responsabilité des États, mesures coercitives du chapitre VII de la Charte des Nations unies, répression des crimes contre l'Humanité... Les défaites américaines au Vietnam et soviétique en Afghanistan ont, par ailleurs, démontré que même les nations les plus puissantes ne sont pas libres de faire usage de toute leur puissance pour soumettre leurs adversaires. « La légalité et la légitimité du recours à la force » n'est donc pas un critère pertinent pour qualifier à lui seul l'ensemble des relations interétatiques. Il existe d'autres

moyens que la guerre pour permettre aux États d'atteindre leurs objectifs : le tissu des coopérations internationales acceptées par les nations pour optimiser leurs intérêts entrave leur liberté juridique de recourir à la guerre. Il en résulte que les nations ont souvent plus à perdre qu'à gagner à faire usage de leur force.

Les limitations du droit de se faire justice soi-même s'expliquent par les nécessités de développement du droit international : chaque État doit en effet accepter que les autres États puissent disposer de pouvoirs identiques aux siens. Or, c'est justement parce que la souveraineté permet une limitation consentie du pouvoir de chaque État qu'il est possible d'organiser la vie internationale autour de ce concept central (Section 1 – La souveraineté, principe d'organisation de la scène interétatique). Il en résulte que l'État doit être considéré comme le principal acteur international, puisqu'il permet de structurer les relations internationales à partir d'un langage commun, fondé sur la poursuite d'objectifs similaires (Section 2 – Le monde west-phalien). Enfin, la cohabitation de souverainetés jalouses de leurs prérogatives impose aux États de contractualiser leurs relations pour atténuer l'anarchie des rapports interétatiques (Section 3 – L'anarchie tempérée des rapports interétatiques).

Section 1

La souveraineté, principe d'organisation de la scène interétatique

76. La souveraineté a longtemps été sacralisée par les premières doctrines des relations internationales. Celles-ci la présentaient comme un absolu alors que les nécessités de la vie internationale imposent de la considérer comme un concept relatif et conditionnel. À l'intérieur, dans les rapports entre l'État et la société civile, la puissance publique a en effet l'obligation d'assurer la sécurité de la population et ses pouvoirs sont soumis aux lois de l'État. À l'extérieur, les droits de l'État sont conditionnés par le respect de ses obligations et par la prise en compte des droits des autres États. Acteur sans maître, l'État n'est pas libre de s'affranchir de toute règle. La souveraineté doit ainsi être considérée comme un paradoxe permanent : chaque fois qu'elle énonce un principe abstrait (égalité souveraineté des États, non-ingérence...), celui-ci est aussitôt accompagné d'exceptions et de

restrictions, posées aussi bien par la pratique diplomatique que par la théorie juridique.

La souveraineté est le principe distinctif de la scène interétatique. Ce principe juridique permet de définir les caractéristiques de l'État moderne, qui se substitua progressivement aux anciennes formes d'organisation politique (tribus, cités, empires...). Il permet également de structurer la vie internationale sur la base d'une égalité juridique des États (principe d'égalité souveraine), laquelle excluait toute forme d'ingérence. « Le roi de France n'a pas de souverain dans les affaires de son royaume », postulèrent ainsi les théoriciens français de la souveraineté.

« Empereur en son royaume », le représentant de l'État n'est pourtant pas libre d'agir selon son bon vouloir. Ses prérogatives sont soumises à une double limitation. Sur le territoire qu'il contrôle, ses pouvoirs sont soumis au respect des lois fondamentales de l'État et des droits de l'homme. À l'extérieur de ses frontières, la souveraine liberté de l'État est soumise au respect des règles du droit international : les droits de la puissance publique sont donc conditionnés par ses devoirs. Aussi, ne doit-on pas considérer la souveraineté comme un absolu, autorisant l'État à agir à sa guise ; elle doit, au contraire, être envisagée comme un concept *dissymétrique* et *paradoxal* :

- Concept dissymétrique, elle obéit au principe de commandement à l'intérieur et au principe de consentement à l'extérieur (Olivier Beaud).
- Concept paradoxal, elle signifie à la fois exclusivité, autonomie et plénitude, tout en évoluant avec les transformations de l'État, son support (Maurice Flory).

Les éléments constitutifs de la souveraineté permettent à l'État d'être l'acteur qui dispose des pouvoirs les plus étendus dans la vie internationale. *Mais cet acteur sans maître n'est pas pour autant libre de s'affranchir de toute règle.* Dans l'ordre interne, il est tenu de respecter les principes juridiques organisant les rapports entre l'autorité publique et la population (§ 1) ; dans la vie internationale, sa liberté d'action est conditionnée par le respect de la liberté des autres États (§ 2).

§ 1. Les éléments constitutifs de la souveraineté

77. La dimension intérieure de la souveraineté érige l'État en autorité tutélaire organisant la société civile établie sur son territoire. Son autorité doit être effective et durable.

Les premières doctrines des relations internationales envisagèrent la souveraineté comme un pouvoir suprême (*summa potestas*), qui ne pouvait en aucun cas être limité. Dans cette conception, l'État disposait de la compétence de la compétence, c'est-à-dire que lui seul était en droit de déterminer l'étendue de ses pouvoirs. Cependant, si le souverain est « au-dessus des lois civiles » (Bodin), il tire sa légitimité de sa capacité à assurer la sécurité de la population réunie sur le territoire sur lequel il commande. L'évolution des doctrines de la souveraineté a ainsi conduit à borner les pouvoirs de la puissance publique par les droits de l'homme, juridiquement de plus en plus étendus.

Dans sa dimension interne, la souveraineté apparaît donc comme *un pouvoir suprême de commandement*, conditionné par le respect des droits des citoyens. L'analyse de ses trois éléments constitutifs – une population (A), un territoire (B) et une autorité politique librement organisée (C) – permet de vérifier son caractère conditionnel et relatif. Aucun de ces éléments n'est en effet immuable : leurs évolutions accompagnent les transformations de la souveraineté, qui se métamorphose avec eux.

A La population : citoyenneté et nationalité

78. La population est le premier élément constitutif d'un pouvoir souverain. La relation unissant la population à l'État s'explique à la fois par des considérations d'ordre interne et d'ordre externe :

- Sur le plan interne, le *pacte social* est à l'origine du lien unissant la population à l'État. Selon une première conception de ce *pacte*, celui-ci aurait, dans un premier temps, créé l'État. Celui-ci aurait ensuite élaboré les règles de droit indispensables à la vie en société. La société civile tirerait donc son existence de l'État. De cette lecture découle la primauté de l'État sur la société civile : les pouvoirs de l'État sont dans ce cas particulièrement étendus. Selon une conception opposée du *pacte social*, la société civile se serait constituée avant l'État. Celui-ci correspondrait en fait à un mode d'organisation plus élaboré de la vie sociale sans pour autant être en situation de domination hégémonique. Dans cette seconde perspective, les pouvoirs de l'État sont plus restreints. Ces deux conceptions opposées se rejoignent néanmoins sur un point : l'État n'est pas autorisé à faire un usage arbitraire de ses pouvoirs qui dépendent de ses capacités à assurer la sécurité de la population.

- Sur le plan externe, la relation unissant la population à l'État s'explique par rapport aux autres nations. Un peuple n'existe en effet que par l'intermédiaire de l'État qui lui permet de revendiquer le droit à une existence autonome. L'absence de définition juridique du terme de peuple s'oppose ainsi à la place privilégiée accordée à l'État par le droit international. C'est donc l'État qui donne vie au « peuple », ce que les juristes Claude Nigoul et Maurice Torrelli

expliquent par la métaphore de la chrysalide et du papillon : le peuple est à l'État « ce que la chrysalide est au papillon : une phase de la métamorphose. Celle-ci opérée (le peuple) s'efface ; l'étatisation le sublime ». Cette conception est bien évidemment restrictive. L'existence d'États pluriethniques rappelle que le peuple préexiste à l'État et dispose donc de droits en dehors de ceux que lui accorde l'État. Les États pluriethniques posent également la question de la capacité de l'État à réaliser la fusion des peuples et des communautés en une seule nation. La question fut soulevée dès l'entre-deux-guerres dans les Balkans et ressurgit avec la décolonisation. Néanmoins, la revendication des peuples opprimés à disposer à leur tour de leur propre État démontre, *a contrario*, la complémentarité de l'État et du peuple.

Citoyenneté et nationalité

La *citoyenneté* et la *nationalité* apparaissent comme le lien privilégié unissant chaque individu à l'État. Sur le plan intérieur, la *citoyenneté* est l'instrument qui permet à chacun de faire valoir ses droits politiques. Ces droits ont en contrepartie des devoirs, dont les manquements sont sanctionnés par la justice de l'État. C'est donc la citoyenneté qui permet la vie en société sous la tutelle de l'autorité publique. Sur le plan extérieur, la *nationalité* permet à chaque individu de bénéficier à l'étranger de la *protection diplomatique* de son État d'origine. L'absence d'une telle protection est si lourde de conséquences que le droit international s'est très tôt employé à procurer aux personnes sans nationalité (apatrides) l'équivalent de ces garanties (passeport Nansen). Il convient cependant de remarquer que les États n'ont pas nécessairement la même conception de la nationalité (droit du sol et droit du sang) et de la citoyenneté. En outre, ces conceptions peuvent, pour un même État, évoluer dans le temps. La construction européenne modifie ainsi la citoyenneté en élargissant le droit de vote aux élections locales aux résidents étrangers membres de l'Union européenne. De la même manière, les règles d'acquisition de la nationalité évoluent pour tenir compte des tendances démographiques ou de phénomènes ayant échappé au contrôle des États (régularisation de l'immigration clandestine, projet allemand de modification du Code de la nationalité...).

Les critères juridiques de la citoyenneté et de la nationalité, qui formalisent le lien unissant la population à l'État, ne cessent donc d'évoluer. Puisque la population est le premier élément constitutif de la souveraineté, il en résulte que les variations qui affectent la législation relative à la citoyenneté et à la nationalité confirment le caractère évolutif de la souveraineté. Cette capacité d'évolution de la citoyenneté et de la nationalité est ainsi la garantie de la pérennité du lien unissant la population à l'État, lequel doit en permanence justifier sa *légitimité* de faire usage de « son droit à avoir le droit de commander » (Olivier Beaud).

B Le territoire : inviolabilité ou intangibilité de la frontière

79. Le territoire est le deuxième élément constitutif de l'État. C'est le domaine de compétence où s'exerce l'autorité de l'État, où ses lois s'appliquent. Au nom de l'« exclusivité de la compétence territoriale », l'État est en droit de refuser toute ingérence extérieure pour exercer pleinement ses pouvoirs. Deux phénomènes connexes contribuent à structurer la vie internationale autour du territoire :

- Le principe d'intégrité territoriale, qui est lié à la souveraineté, a été envisagé comme une méthode pour compenser l'avidité des princes à élargir leurs domaines et l'ardeur des peuples à agrandir leur *espace vital*. Ce principe contenait en germe la condamnation des guerres de conquête et le gel des revendications territoriales. Le droit international s'est ainsi efforcé de trouver une solution aux revendications territoriales, sources permanentes de conflits, en interdisant l'acquisition de territoires par la force. Cette pacification est obligatoirement imparfaite et précaire. D'une part, les guerres de conquête n'ont pas totalement disparu (occupation du Tibet par la Chine en 1959, annexion du Timor-Oriental par l'Indonésie en 1975, difficile restitution « des territoires occupés » par Israël...). D'autre part, la *territorialisation* a contribué à simplifier « la carte ethnique du monde », sans pour autant faire disparaître toutes les contestations. Ainsi, les populations réunies dans les frontières artificielles nées de la partition des empires européens ou de la décolonisation n'ont pas toujours réussi à partager un « vouloir-vivre en commun » (conflits dans l'ex-Yougoslavie).

- La souveraineté territoriale a une fonction d'homogénéisation des relations internationales en définissant le cadre des relations d'État à État. La souveraineté territoriale ne prend en effet sa mesure que par rapport à l'extérieur, c'est-à-dire qu'elle signifie prioritairement que l'État assure pleinement et seul ses fonctions régaliennes (sécurité, justice, défense, diplomatie). Si le principe d'une intervention extérieure est exclu, la souveraineté territoriale ne signifie pas pour autant que l'État est en mesure et en droit de contrôler toutes les activités privées. Les prérogatives de l'État sont en effet contestées par les réalités historiques et par les stratégies des acteurs privés. En principe, l'État détermine les modalités d'accès à son territoire (visas d'entrée, politique de l'immigration, barrières tarifaires...) et les conditions de sortie (passeports, contrôles des changes, exportations de technologies...). Cependant, cet « exclusivisme territorial » (Charles de Visscher) est concurrencé par les initiatives privées délictueuses que l'État ne parvient pas à maîtriser (immigration clandestine, contrebande...) et conditionné par le respect de multiples conventions internationales. L'Union européenne, la convention de Schengen, l'Organisation internationale du commerce par exemple ont pour objet de faciliter la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux. La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe s'attacha à promouvoir la libre circulation des idées. En outre, le développement de la législation européenne atteste de la possibilité de partage de la compétence territoriale de l'État.

Ce partage de la compétence territoriale impose de considérer que l'État ne dispose donc, sur son territoire, que d'une *exclusivité principale et provisoire* (Jean-François Guilhaudis).

Frontières et relations internationales

La relativité des pouvoirs territoriaux de l'État transparait dans la fluidité de la notion de frontière, tant au regard de l'histoire que du droit.

La frontière est en effet un concept qui prend une signification différente en fonction des époques. Après la défaite de Carthage, l'Empire romain avait inventé le *limes*, zone peu habitée et fortifiée au-delà de laquelle commençait l'inconnu. L'édification de la Grande Muraille de Chine correspondait à la même vision de confins d'empire désertiques, transformés en vaste zone militaire pour tenter de barrer la route aux hordes de barbares. À la pauvreté de ces régions périphériques peu exploitées s'est substituée la richesse des régions frontalières du Moyen Âge vouées à l'échange. La société industrielle se développa en parallèle à la centralisation de l'État-nation : la construction de places fortes périphériques s'imposa pour compenser sur le plan politique la perméabilité des frontières aux échanges commerciaux (Vauban). La mobilité des hommes s'avéra plus réduite que la libre circulation des marchandises. Néanmoins, idées, courants artistiques ou modes se jouèrent de tous les obstacles qui auraient été susceptibles de freiner leur propagation.

De la même manière, le droit international consacre cette plasticité de la notion de frontière. Celle-ci borne artificiellement un territoire qui peut se modifier (cession ou acquisition, décolonisation...). Pour tenir compte de ces transformations, le droit international privilégie à ce titre le *principe d'inviolabilité de la frontière* – qui suppose l'interdiction de la modifier par des moyens contraires au droit international – au principe *d'intangibilité*, qui signifierait la glaciation de toutes les frontières existantes. De la même manière, le *respect de l'intégrité territoriale* des États interdit les guerres de conquête, mais n'est pas incompatible avec des modifications territoriales librement négociées.

La plasticité de la frontière et du territoire constitue donc le gage de leur adaptabilité à un environnement international en évolution constante.

C L'organisation interne : droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et non-ingérence

80. Chaque État détermine librement ses institutions. Ce pouvoir de s'organiser librement découle de deux principes : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le devoir de non-ingérence. Ces principes énoncent des prescriptions impératives, que la théorie et la pratique infirment cependant quotidiennement.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a pour signification première le libre choix par chaque peuple de son régime politique. Cette liberté est définie par l'article premier du pacte sur les droits civils et politiques du 16 décembre 1966 : « tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ». *A priori*, la collectivité internationale ne pose pas la question de la légitimité d'un pouvoir établi ni de la légalité des mesures qu'il prend. Ce principe souffre pourtant de nombreuses exceptions. Il peut arriver que la nature d'un régime soit condamnée par la collectivité internationale (cas de l'apartheid). Il existe également des règles impératives – telles l'interdiction de l'esclavage ou l'interdiction de discrimination raciale – qui justifieraient une intervention internationale en cas de non-respect.

La reconnaissance

« La reconnaissance est l'acte par lequel un État admet qu'une situation de droit ou de fait lui est opposable » (S. Bastid). Elle se rapporte le plus souvent à l'existence d'un nouvel État, dès lors qu'une autorité publique exerce un pouvoir effectif à l'égard d'une population vivant sur un territoire déterminé. Elle peut néanmoins concerner n'importe quel événement majeur dans la vie d'un État : changement de gouvernement, modification de frontières, gouvernement en exil, mouvement de libération nationale...

L'existence politique d'un État est indépendante de sa reconnaissance par les autres États (cas d'Israël ou de Taïwan). La reconnaissance permet néanmoins à un État de se prévaloir de l'ensemble des prérogatives internes et externes de la souveraineté.

La reconnaissance est un acte unilatéral et discrétionnaire. En décembre 1991, la commission Badinter élabora par exemple une liste de cinq conditions pour la reconnaissance par l'Union européenne des États nés de la partition de l'URSS et de la Yougoslavie : respect de la démocratie, des droits de l'homme et des minorités, inviolabilité des frontières, règlement pacifique des différends et acceptation des accords de désarmement.

D'une manière générale, la reconnaissance doit porter sur une situation conforme aux règles de transformation de la vie internationale. La communauté des États s'est ainsi progressivement accordée sur le principe de ne pas reconnaître une situation nouvelle créée par l'usage de la force (doctrine *Stimson* du 7 janvier 1932 et engagement du 11 mars 1932 de la Société des Nations de ne pas reconnaître l'État du Mandchoukouo créé par les Japonais à la suite de l'invasion de la Mandchourie). Une autre limitation au pouvoir discrétionnaire de reconnaissance réside dans la violation du droit des peuples à disposer d'eux. Le Conseil de sécurité des Nations unies a ainsi préconisé le 12 novembre 1965 de s'abstenir de reconnaître la Rhodésie du Sud fondée sur la base d'une constitution raciste.

Enfin, il est possible de remarquer que certains États ont parfois refusé de reconnaître un gouvernement parce qu'ils estimaient insuffisante sa légitimité constitutionnelle.

Le principe de non-ingérence est le corollaire du droit des peuples. Sa définition est fournie par l'article 2, § 7 de la Charte des Nations unies qui dispose : « aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». Le cours habituel des relations diplomatiques suppose que les États ne s'immiscent pas dans les affaires intérieures des autres États. Cependant, si la non-intervention est la règle, le droit international s'emploie autant à protéger les États contre toute intervention extérieure qu'à créer des passerelles pour franchir le barrage de la souveraineté en cas de manquement grave aux règles de la vie internationale. L'article 2, § 7 précise ainsi que le principe de non-ingérence « ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII (de la Charte) ». Le droit international organise ainsi une possibilité d'ingérence dans les deux cas de menace contre la paix ou de non-respect des droits de l'homme.

Dans la pratique, il est également possible de trouver de nombreuses exceptions au principe de non-ingérence. Un État souverain peut être sous influence politique : on parle alors de protectorat (protectorat américain sur l'État de Porto Rico) ou encore, d'État satellite (les pays de l'Est dans le cadre du pacte de Varsovie durant la guerre froide). Un État peut également se trouver dans une situation de dépendance économique : c'est le cas des plans d'ajustement structurel, imposés aux pays endettés par les organismes financiers internationaux. Il est caractéristique de remarquer que dans ces deux cas de figure, l'intervention extérieure trouve sa base juridique dans un accord antérieur des pays concernés.

Au même titre que les autres attributs de la souveraineté, cette capacité de s'organiser librement ne doit pas être considérée comme un pouvoir discrétionnaire, échappant à toute influence extérieure. Les structures politiques se transforment inévitablement sous l'influence d'évolutions globales qui s'imposent aux pouvoirs publics. L'État-gendarme – qui intervenait seulement dans les quatre domaines de la sécurité intérieure et extérieure, de la justice et de la diplomatie – s'est progressivement transformé en État-providence. Aujourd'hui, cet État-providence, fondé sur le principe de l'économie mixte, est à nouveau en train de se transformer. Les évolutions internes de la

société comme les mutations observables à l'échelle de la planète expliquent ces changements. Même souverain, un État n'a pas la possibilité de rester en marge de ces mutations.

§ 2. Les prérogatives internationales de l'État

81. Le développement du droit international met à jour le caractère dual de la souveraineté. Le principe de commandement qu'elle organise à l'intérieur se transforme en principe de consentement dans les relations de l'État avec l'extérieur : l'État « n'est subordonné à aucun autre membre de la communauté internationale ; par contre, il est soumis directement au droit international » (Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, LGDJ, 7^e éd., 2002). La protection que lui offre le droit international explique le caractère volontaire de l'acceptation des règles juridiques qui organisent la vie internationale. La première de ces règles place en effet tous les États sur un pied d'égalité. L'*égalité souveraine des États* signifie que sa liberté d'action est soumise au respect de la même liberté dont jouissent les autres États.

La dimension extérieure de la souveraineté instaure donc une égalité formelle des États (A) qui, dans les faits, conditionne l'exercice de leurs droits au respect de leurs devoirs sur la base de la réciprocité (B).

A Égalité juridique et égalité de fait : indépendance et souveraineté

82. L'égalité juridique des États est affirmée dans l'article 2, § 1 de la Charte des Nations unies qui dispose que « l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres ». Ce premier des principes organisant la vie internationale signifie que les États ont un droit égal de participer à la vie internationale et d'apprécier les situations qui les concernent. Le droit international reconnaît ainsi à tout État le droit :

1. de conclure traités et accords et la faculté de contracter des engagements internationaux (CPIJ, affaire du *Wimbledon*, 1923) ;
2. d'entretenir des relations diplomatiques et de bénéficier des privilèges et immunités afférents ;

3. d'engager la responsabilité des autres États devant des instances internationales (avec, en contrepartie, la possibilité de voir à son tour sa propre responsabilité être engagée) ;
4. de participer aux organisations internationales ;
5. de ne pas avoir de compte à rendre à la justice des autres États pour ses actes de service public (immunité de juridiction et d'exécution) ;
6. au respect de sa souveraineté (CIJ, *Détroit de Corfou*, 1950).

Cette égalité place les États les plus puissants et les plus faibles sur un pied d'égalité théorique. Comme dans la vie sociale, cette égalité affirmée se heurte à de nombreuses inégalités de fait qui tiennent à la puissance disponible, aux capacités de résister aux pressions extérieures, au pouvoir d'influence, aux soutiens internationaux... Le droit international lui-même institutionnalise cette inégalité : la création du directoire des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies fut justifiée par les devoirs particuliers des grandes puissances pour faire respecter les obligations de la Charte (les *agents de police* dont parlait Roosevelt en 1943). Cependant, les progrès du droit international se mesurent à sa capacité de compenser la vulnérabilité des États les plus faibles (comme les avancées du droit interne se mesurent à sa faculté de compenser les inégalités de fait entre les personnes et les groupes). De nombreuses conventions internationales ont ainsi tendu à exclure le recours à la force pour régler les différends internationaux. Il s'agissait de mettre fin aux pratiques courantes du XIX^e siècle par lesquelles les États les plus puissants s'arrogeaient le droit d'imposer leurs vues par la contrainte (politique de la canonnière) ou bien saisissaient des prétextes mineurs (politiques des représailles) ou majeurs (intervention française au Liban au prétexte de protéger les maronites victimes d'exactions en 1860) pour s'immiscer dans les affaires d'autres États. Parmi ces conventions on peut citer : la convention Drago-Porter de 1907 concernant l'interdiction du recours à la force pour le recouvrement de créances et surtout le pacte de la SDN et la Charte des Nations unies.

Même si le droit international tend à pacifier les relations internationales, il n'est toujours pas en mesure de faire obstacle aux rapports de force. Si le recours à la force est désormais exclu pour le recouvrement des créances, le droit international économique permet aux créanciers de se rembourser en rachetant des monopoles publics privatisés ou en se portant acquéreurs des actifs des sociétés endettées. Une nouvelle forme d'hégémonie remplace donc les anciens procédés de domination. Le contrôle de la violence des États les plus forts doit cependant être considéré comme l'une des manifestations

du *progrès* à l'œuvre dans la structuration de la communauté internationale.

Indépendance et souveraineté

Le fossé séparant les principes affirmés et la réalité se vérifie dans le vocabulaire. L'égalité souveraine des États énonce le principe juridique, l'indépendance mesure sa relativité. Ces deux termes sont souvent confondus. En 1928 par exemple, Max Huber considérait dans une célèbre sentence arbitrale que « la souveraineté dans les relations entre États signifie l'indépendance » (affaire *Île des Palmes*). L'année précédente, la CPIJ avait également assimilé l'indépendance à la souveraineté dans l'arrêt *Lotus* : « le droit international régit les rapports entre des États indépendants... Les limitations de l'indépendance des États ne se présument donc pas ». À l'inverse, le général de Gaulle dissocia l'indépendance de la souveraineté dans son discours de Dakar du 12 décembre 1959 : « l'indépendance est un terme qui signifie une intention de se passer des autres, mais le monde étant ce qu'il est, si petit, si étroit, si interférant avec lui-même, l'indépendance réelle (...) n'appartient en vérité à personne... Mais la souveraineté internationale signifie quelque chose, elle signifie beaucoup. Elle signifie qu'un peuple prend dans le monde ses responsabilités lui-même. Elle signifie qu'il s'exprime pour lui-même, par lui-même, et qu'il répond de ce qu'il dit, et qu'il répond de ce qu'il fait ».

Il importe donc de distinguer le contenu juridique et le contenu politique de ces deux termes.

D'un point de vue juridique, indépendance et souveraineté sont équivalentes.

D'un point de vue politique, l'indépendance et la souveraineté recouvrent deux réalités différentes. L'indépendance repose sur des critères matériels et peut se définir comme « la capacité de subvenir à ses propres besoins ». Cette définition suppose une très grande plasticité du concept d'indépendance, aucun État ne pouvant vivre en autarcie. On put ainsi parler « d'indépendance dans l'interdépendance » à propos de la fin du protectorat français sur le Maroc en 1955. Certains États souverains peuvent même se trouver en situation de dépendance (États *satellites* dans le cadre du pacte de Varsovie durant la guerre froide, phénomène de *finlandisation* durant la même période). De la même manière, certains États peuvent concéder à d'autres États une partie de leur territoire pour établir des bases militaires jouissant d'une situation extraterritoriale. L'indépendance ne signifie donc pas l'égalité, comme l'analysèrent Robert Keohane et Joseph Nye dans « *Power and Interdependence* » publié en 1977, ouvrage qui fut à l'origine du concept d'« interdépendance complexe ». Celle-ci décrivait l'inégalité fondamentale des acteurs internationaux, l'*interdépendance asymétrique* qui en résultait étant ainsi « sources d'influence pour les acteurs dans leurs relations mutuelles ».

L'égalité entre États s'exprime seulement à travers la souveraineté qui se présente comme « le principe abstrait d'autorité suprême sur le corps

politique ». C'est l'abstraction du principe qui permet de penser l'égalité des États. Il ne s'agit pas de vérifier empiriquement cette égalité qui n'existe pas dans les faits, mais d'affirmer une égale vocation des États à être maîtres de leur destin. La souveraineté s'inscrit donc dans une démarche dialectique qui contient en elle-même sa propre négation et les éléments de résolution de ses contradictions internes. Le droit international apparaît dans ces conditions comme l'instrument de cette liberté qui ne se décrète pas, mais qui se construit progressivement.

Pour tenter d'apporter une réponse au paradoxe d'une souveraineté qui s'accommode de l'inégalité de fait des États, Robert Jackson a distingué « la souveraineté positive » de « la souveraineté négative ». La *souveraineté positive* rend compte de la capacité d'un État d'être maître de son destin, en assurant la continuité des services publics. À l'inverse, la *souveraineté négative* s'applique le plus souvent aux États nés de la décolonisation qui n'ont pas été capables de créer des structures politiques et sociales suffisamment stables pour leur permettre de s'insérer dans la compétition internationale (les *quasi states*). Ces faiblesses les autorisent alors à revendiquer un statut dérogeant au droit international et les exemptent de respecter toutes les obligations de la vie internationale.

B Réciprocité et équité

83. Le principe de réciprocité est le corollaire du principe d'égalité. Les États sont censés se comporter de manière symétrique les uns envers les autres. Le pays A impose un visa d'entrée aux ressortissants du pays B, celui-ci est aussitôt en droit de demander un visa d'entrée aux nationaux du pays A. Le gouvernement français s'abstient de commenter la vie politique en Grande-Bretagne parce que Londres évite de juger les décisions de politique intérieure de Paris. La réciprocité découle de la souveraineté. À ce titre, elle fournit un code de conduite global qui doit être amendé pour tenir compte des situations particulières.

La réciprocité se présente comme la pierre angulaire des rapports régissant la conduite d'États supposés égaux. Son utilité est double : elle permet la prévention des crises et favorise la résorption des tensions entre États.

- Le rôle de la réciprocité dans la prévention des crises s'explique par le phénomène du « donnant-donnant » (Robert Axelrod). La coexistence d'acteurs égoïstes cherchant à satisfaire leurs intérêts individuels suppose en effet un comportement coopératif destiné à briser l'isolement de chacun de ces acteurs et à éviter la guerre perpétuelle. Le bon fonctionnement de ce code de conduite n'exige pas l'existence de normes formelles : des règles implicites suffisent, pourvu qu'elles soient assorties d'une sanction en cas de non-respect. La

confrontation des intérêts s'efface alors au profit de la coopération, voire de la collusion.

- En cas de confrontation d'intérêts, la réciprocité s'avère également le meilleur instrument pour trouver une solution. Dans ce cas, la réciprocité permet aux États d'accepter un sacrifice à court terme en vue de préserver leur intérêt à plus long terme. À ce titre, Robert Jervis la définit comme « le mécanisme permettant aux États d'accepter des concessions dans des circonstances pourtant peu favorables à la collaboration ». La reconnaissance mutuelle par les États de la légitimité de leurs revendications leur permet de cohabiter plus ou moins sereinement.

La réciprocité est la conséquence de l'égalité juridique des États : chaque État demeure libre d'apprécier la portée de ses engagements et d'interpréter la manière dont ses partenaires respectent les leurs à son égard. La réciprocité s'avère néanmoins contraire aux exigences de cette même égalité dès lors que tous les États ne disposent pas des mêmes moyens. Comme le droit interne met parfois en œuvre une *discrimination positive* pour avantager certains groupes défavorisés, le droit international déroge parfois à la règle de la réciprocité pour privilégier le *principe d'équité*. Celui-ci est un principe qui permet d'écarter l'application stricte de la règle de l'égalité et de la réciprocité. La Cour internationale de justice a, par exemple, la possibilité de statuer *ex aequo et bono* (article 38 § 2 de son statut) si les parties à un différend sont d'accord pour ne pas s'en remettre exclusivement aux règles du droit. L'équité a dans ce cas une fonction correctrice, c'est-à-dire qu'elle « se présente comme un moyen d'atténuer l'application trop rigide du droit international » (Daniel Colard).

Les relations commerciales constituent un domaine privilégié pour comprendre les différences entre l'égalité et l'équité. Le commerce international repose en effet sur la règle de l'égalité de traitement. C'est la *clause de la nation la plus favorisée* par laquelle une nation doit étendre à tous ses partenaires le bénéfice de l'arrangement le plus avantageux conclu avec l'un de ses partenaires commerciaux. L'inégalité de développement entre les États rend cependant difficile l'application de ce traitement uniforme : accorder par exemple à un pays en voie de développement les mêmes conditions d'accès au marché français que celles accordées aux exportateurs américains est à l'évidence contraire aux exigences de l'égalité. Appliquée à la lettre, l'égalité de traitement est donc contraire aux exigences de l'équité.

C'est pourquoi le droit des relations économiques tend à multiplier les statuts dérogatoires. Parmi les techniques utilisées, on retiendra :

- l'abaissement des droits de douane pour des quotas d'importation déterminés (*système des préférences généralisées* dans les conventions de Lomé). Ces mécanismes demeurent limités et sont souvent compensés par l'existence de clauses de sauvegarde ;
- l'autorisation d'octroi de subventions publiques aux entreprises opérant sur les marchés internationaux ;
- la non-application immédiate des règles existantes en matière de protection de l'environnement...

Section 2

Le monde westphalien

84. L'expansion du modèle étatique a permis de structurer les relations internationales en diffusant un langage commun fondé sur les mêmes impératifs. Cherchant à maximiser leurs intérêts, définis en termes de puissance ou de sécurité, les États sont ainsi exposés au risque constant d'un recours à la force. Cette menace permanente tempère leurs ambitions et permet d'instaurer un dialogue sur des critères communs. Ainsi, Raymond Aron pouvait-il affirmer que : « la paix naissant de la guerre, ce ne serait ni la première, ni la pire des ruses de la Raison ». Paradoxalement, c'est donc la légitimation de la violence – à travers la reconnaissance du « monopole de la violence légitime » attribué à l'État – qui permet de délégaliser les manifestations de la force.

Les relations interétatiques trouvent leurs origines dans les traités de Westphalie de 1648 puis dans la diffusion de l'État-Nation à partir de la fin du XVIII^e siècle. Le concept de « monde westphalien » est cependant un concept récent qui a été largement utilisé par les politologues spécialisés dans l'étude des relations internationales depuis la fin de la guerre froide. Ce concept doit être considéré comme une facilité d'écriture qui oppose les *Temps modernes* au Moyen Âge, lequel s'acheva au XV^e siècle. Ainsi est-il possible de constater que les principales théories qui organisèrent la scène internationale furent rédigées bien avant les traités de Westphalie. *Les Six Livres de la République* de Bodin furent publiés en 1576, le *De Jure Belli ac Pacis* de Grotius – qui jeta les bases du droit international – fut publié pour sa part en 1625 et le *Leviathan* de Hobbes parut en 1651.

L'utilité du concept de « monde westphalien » réside néanmoins dans sa capacité à juguler une partie des désordres qui endeuillèrent la fin du Moyen Âge et le XVI^e siècle et qui trouvèrent leurs origines dans une organisation politique impotente.

À la suite des travaux de l'américain James Rosenau, certains auteurs considèrent aujourd'hui que le monde westphalien aurait vécu son apothéose durant la guerre froide et aurait disparu avec l'effondrement du Mur de Berlin. Cette thèse, qui voudrait que nous soyons entrés dans le monde « postwestphalien », se heurte néanmoins à l'observation de la scène interétatique. L'échec du modèle soviétique – qui envisageait un possible *dépérissement* de l'État – se traduit ainsi par une rapide progression du nombre des États dans les années qui suivirent la fin de la guerre froide. Les Nations unies qui comptaient 159 membres en 1989, accueillirent 33 nouveaux membres, soit un total de 192 membres en 2009. Dans cette perspective, l'État apparaît comme une construction souvent « inadéquate » et pourtant toujours aussi « indispensable », selon la formule de Karl Deutsch déjà citée.

L'expansion du modèle étatique (§ 1) permet ainsi d'organiser la vie internationale en fournissant aux acteurs de la scène interétatique un critère commun d'appréciation des situations les concernant (§ 2. L'intérêt comme référent), lequel favorise la définition d'un langage commun indispensable au dialogue (§ 3. La conduite diplomatico-stratégique).

§ 1. L'expansion du modèle étatique

85. L'approche réaliste des relations internationales considère l'État comme une réalité de fait, imposée aux différentes sociétés par la mise en contact des cultures. Le réalisme affirme ainsi sa parenté avec les premiers théoriciens de la souveraineté qui considéraient que « le pouvoir de la souveraineté est le même en quelque endroit qu'il se trouve » (Hobbes). À l'origine du courant néo-réaliste, Kenneth Waltz pouvait écrire en 1979 : « les États sont identiques quant aux tâches qui sont les leurs, même si leurs capacités pour remplir ces missions diffèrent. Les différences sont liées à leurs capacités, non à leurs fonctions. Les États accomplissent ou tentent d'accomplir des tâches qui leur sont communes à tous ; les finalités auxquelles ils aspirent sont identiques ».

Souvent critiquée par les États du tiers-monde pour cause d'exportation d'un modèle politique inadapté aux cultures locales, cette universalisation de

l'État – encore assimilée à l'*occidentalisation* du monde (B. Badie) – peut se justifier en établissant un parallèle avec le domaine économique ou les questions écologiques. La clôture de l'espace économique mondial nous fait prendre conscience d'une planète désormais trop étroite pour tolérer la cohabitation de systèmes de production à l'efficacité trop différente. Or, à la suite de la guerre froide, l'économie de marché s'est imposée comme étant le mode de production le plus efficace et a été adoptée par la quasi-totalité des États. Certains auteurs constatent même que les différents types de capitalisme tendent aujourd'hui à s'uniformiser (Robert Boyer, Susan Strange) sous l'influence d'un modèle dominant. De la même manière, le droit de l'environnement vise à coordonner les politiques nationales en vue de la protection de l'écosystème. Ce qui est observable en matière d'écologie ou d'économie est transposable dans le domaine politique lui aussi trop étroit pour permettre la cohabitation de formes différentes d'organisation politique et administrative.

Dans cette perspective, le réalisme observe la diffusion du modèle étatique produit de l'histoire européenne (A) et se contente d'une définition minimale de l'État instrument d'adaptation des sociétés à leur environnement (B).

A La diffusion du droit public de l'Europe

86. L'expansion impériale des nations européennes a diffusé les pratiques politiques du Vieux Continent et son droit public. Ce « droit public de l'Europe » comportait deux volets. À l'intérieur des États, il fournissait un cadre d'organisation politique et administratif, suffisamment souple pour prendre en compte la diversité des expériences historiques et culturelles. À l'extérieur, il se présentait comme un modèle pragmatique pour résoudre les contradictions existant entre l'égalité affirmée des États et les inégalités de fait. L'État est ainsi associé à la modernité occidentale, qui imposa la nécessité du *compromis* pour résoudre les tensions entre des aspirations contradictoires. Il symbolise les valeurs universelles de la civilisation occidentale auxquelles fait toujours référence l'article 38 du statut de la Cour internationale de justice qui mentionne « les principes généraux du droit reconnus par les nations *civilisées* ». Le droit public de l'Europe véhicule donc une conception philosophique de l'histoire (1 – Les traités de Westphalie), qui s'incarne dans le modèle idéal de l'État-nation (2).

1. Les traités de Westphalie (1648)

87. Ces traités mirent fin à la guerre de Trente Ans (1618-1648). Ils consacèrent la disparition de l'ordre médiéval, caractérisé par les

interventions du Pape et du Saint-Empire romain germanique dans la vie intérieure des unités politiques existantes.

L'affaiblissement des pouvoirs de Rome du fait de la Réforme et la contestation de la prééminence impériale constituèrent les causes de cette guerre de Trente Ans qui dévasta l'Europe centrale. Ce conflit débuta en 1618 à l'initiative de l'empereur d'Autriche Ferdinand II qui, au nom du catholicisme, souhaitait rétablir son autorité sur les princes protestants d'Europe centrale. La guerre fut attisée par l'intervention de la France de Louis XIII qui prit parti en faveur des princes contre l'empire. Au-delà de la volonté française d'affaiblir son trop puissant voisin, la guerre de Trente Ans s'expliqua par la confrontation de deux systèmes de valeurs. Tourné vers le passé, le Saint-Empire romain germanique incarnait l'ordre médiéval fondé sur l'universalité de la religion catholique et sur la prééminence de l'empereur. Pour sa part, la France justifia sa politique d'intervention avec un discours radicalement neuf, défendant la souveraineté d'États indépendants libérés de toute tutelle supranationale.

La position française, qui devait prévaloir, créa le nouvel ordre de l'Europe des États. Ce « droit public de l'Europe » fut à l'origine du droit international bâti sur le concept central de la souveraineté. Celle-ci fut envisagée comme l'instrument de défense des pays les plus faibles contre toute ingérence extérieure. La notion d'« intérêt national » exprimée par la « raison d'État » et le principe de l'« équilibre des puissances » constituèrent la clé de voûte de cette nouvelle organisation. Comme le constata Henry Kissinger, ces concepts étaient liés entre eux : « la raison d'État posait que le bien-être de l'État justifiait tous les moyens mis en œuvre pour l'accroître ». Quant à l'équilibre des puissances, il « se substituait à la nostalgie d'une monarchie universelle » puisque « chaque État en poursuivant ses intérêts égoïstes contribuerait d'une manière ou d'une autre à la sécurité et au progrès de tous les autres ».

2. L'État-nation

88. Dans une seconde étape, la diffusion du modèle de l'État-nation a contribué à consolider la légitimité de l'État. Contrairement à d'autres formes de regroupements (clans, ethnies...), l'État n'est pas un phénomène naturel. Cette « création de l'esprit » (Georges Burdeau), née de la nécessité, a consolidé son assise en devenant l'expression d'une conscience nationale à partir de la fin du

XVIII^e siècle. Cinq vagues de construction nationale ont ainsi établi le lien organique unissant la nation à l'État :

- La révolution américaine puis la Révolution française contribuèrent dans un premier temps à souligner la fonction d'accompagnement de l'État dans la construction de l'idée nationale. Dans ces deux cas, une nation préexistait à ces révolutions. Cependant, l'État a catalysé les revendications identitaires. En outre, le principe de « la souveraineté populaire » a permis de créer un lien charnel entre l'État et la nation, le premier exprimant la volonté de la seconde à se constituer en une communauté soudée par une mémoire partagée.

- L'indépendance de l'Amérique latine dans la première moitié du XIX^e siècle a synthétisé les deux dimensions de l'État-nation. Celui-ci s'est déjà constitué sur les décombres d'un empire affaibli. Il a également correspondu au désir des populations de disposer d'une autorité politique suffisamment proche pour répondre à leurs préoccupations. En ce sens, l'échec des projets de fédérations régionales préconisées par Simon Bolivar (fédération latino-américaine, Grande Colombie...) confirma l'impossibilité de penser la citoyenneté en dehors du cadre de l'État.

- Les révolutions démocratiques du milieu du XIX^e siècle ont porté à son apogée la revendication d'émancipation des peuples d'Europe centrale et orientale par la constitution d'États-nation. Une fois de plus, la création de nouveaux États était liée à l'affaiblissement des empires existants (empires austro-hongrois et russe). Dans le prolongement de ces révolutions, les traités de Sèvres et du Trianon consacrèrent l'État-nation comme symbole de la démocratie.

- La décolonisation exporta le modèle européen du fait de la convergence de raisons idéologiques et de considérations pratiques. Sur le plan idéologique, les théories de l'indépendance revitalisèrent l'idée nationale, contestée par l'universalisme marxiste, en insistant sur sa dimension anti-impérialiste. Sur le plan pratique, la création d'entités étatiques établies à l'intérieur de frontières artificielles imposa de recourir aux doctrines nationalistes comme instrument de mobilisation populaire. La glorification des guerres d'émancipation servit de vecteur pour forger de toutes pièces le sentiment d'appartenance aux nations nouvelles. Dans ce cas, l'État précéda la constitution de ces nations.

- La dernière vague de construction nationale est la résultante de la partition de l'ex-Union soviétique. Celle-ci implosa de l'intérieur quand les républiques fédérées de l'Union usèrent de leur droit théorique à faire sécession. Hélène Carrère d'Encausse parla à ce sujet de la *gloire des nations*. Soixante-dix ans après le décret sur les nationalités, l'URSS dut admettre son incapacité à maintenir la cohabitation entre les 91 nationalités encore recensées sur son territoire en 1978 (contre 194 en 1926). Une fois de plus, l'État-nation fut envisagé comme la solution aux dysfonctionnements d'ensembles trop vastes, qui n'étaient pas parvenus à bâtir une identité nouvelle (*l'homo sovieticus*) entre de multiples composantes rassemblées par la force d'un pouvoir totalitaire.

Ces cinq vagues nationales se présentent donc comme des moments historiques, caractérisés par la création groupée d'États.

Tout au long de ces cinq étapes, la conception idéale véhiculée par l'État-nation – c'est-à-dire le vouloir-vivre en commun d'une population hétérogène – joua un rôle secondaire par rapport à la dimension anti-impériale de la souveraineté. Dans ce sens, le droit international privilégia plus souvent le principe de non-ingérence sur le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

B La centralité de l'État

89. La permanence de l'État peut surprendre au vu des critiques dont il fit l'objet à la suite de ces vagues nationales. Ainsi, le principe des nationalités, invoqué en 1918 pour partager les restes de l'Empire austro-hongrois et de l'Empire turc, échoua avec la Société des Nations. Les nationalités supposées satisfaites ne devinrent pas automatiquement démocratiques dès lors qu'elles se constituèrent en États. Toujours au XX^e siècle, la décolonisation se solda bien souvent par l'apparition d'États-prédateurs (*collapsed states, failed states, quasi states...*), caricatures des modèles de l'État de droit. Enfin, la partition des fédérations soviétique et yougoslave s'accompagna de violences ethniques qui contribuèrent à jeter le discrédit sur le fait national, et sur l'État-nation, sa résultante. Malgré ses critiques récurrentes, l'État renaît toujours de ses cendres puisqu'il n'existe pas à ce jour d'autre source de légitimité politique. À cet égard, Pierre de Senarclens peut ainsi écrire que la souveraineté reste « *au centre des représentations dominantes de la politique ; elle est largement reconnue comme légitime. Elle influence à ce titre les structures de la société internationale. Elle continue de marquer les représentations institutionnelles et politiques des sphères dirigeantes, l'imaginaire collectif des acteurs de la scène mondiale* ». La permanence de l'État s'explique donc pour trois raisons : il est tout d'abord le meilleur instrument d'adaptation des sociétés à leur environnement (1) ; il est ensuite le régulateur de l'espace (2) ; il est enfin le meilleur garant contre l'insécurité (3).

1. L'État, instrument d'adaptation des sociétés à leur environnement

90. Selon Georges Burdeau, l'État est « le régulateur de la dialectique de l'ordre et du mouvement ». Il peut paraître paradoxal de prétendre que l'État est le meilleur régulateur du changement alors que sa bureaucratie est caricaturée par le langage commun pour son hostilité à toute réforme. La renaissance régulière du thème de « la

société civile » est l'une des manifestations de cette contestation populaire face à des gouvernements souvent éloignés des réalités vécues par la population. Cependant, l'État demeure le meilleur instrument d'accompagnement des évolutions de la société. À l'échelle d'un pays, ces changements ne peuvent être conduits de manière trop brutale, au risque de fractures sociales aux conséquences incalculables. Si certains groupes aspirent légitimement à des transformations de grande ampleur, d'autres segments de la société peuvent tout aussi légitimement revendiquer le maintien du *statu quo* ou la préservation des acquis. Il incombe à l'État de tenir compte de ces aspirations contradictoires, en assumant l'adaptation progressive aux réalités nouvelles.

Par sa situation, l'État est en effet le seul acteur capable d'agir en même temps sur les trois vecteurs du changement qui sont la *causalité*, la *fonctionnalité* et l'*intentionnalité*.

Par *causalité*, il faut envisager le changement né de la nécessité. Une situation nouvelle impose une transformation des structures existantes. Le changement étant imposé de l'extérieur, aucun groupe social ne peut le récuser, à moins d'accepter de disparaître. Face à ce type d'évolution déterministe, l'État bénéficie par rapport aux organisations privées du double avantage des moyens et du temps. Concernant les moyens, l'État dispose, grâce à son budget, d'un volant de manœuvre supérieur à celui des autres groupes pour gérer les adaptations inéluctables. Concernant la maîtrise du temps, l'État peut contrôler la phase de transition, soit en accélérant les réformes, soit en soutenant les activités menacées par des mutations trop rapides. Ces deux instruments ne donnent pas à l'État des capacités illimitées d'action. La création de l'euro s'accompagna par exemple de restrictions très strictes à l'usage de la politique budgétaire (les critères de Maastricht). La propension des diplomaties à agir dans l'urgence, c'est-à-dire au dernier moment, altère également cette possibilité d'action sur le temps. Cependant, la masse des budgets publics comme la maîtrise du calendrier permettent à l'État de ne pas rester passif face aux bouleversements imposés de l'extérieur.

Par *fonctionnalité*, il faut entendre la capacité de s'adapter aux mutations en créant des structures nouvelles qui renforcent les structures existantes. Tous les groupes sociaux ne disposent pas d'une égale capacité à évoluer et à se transformer. Pour sa part, l'État met en œuvre deux instruments pour s'adapter aux contraintes extérieures tout en préservant l'identité de la nation. À l'intérieur, son administration est dans l'obligation d'innover en permanence pour répondre aux nouveaux besoins. La référence récurrente à « la crise de l'État »

ou à « la réforme de l'État » symbolise ces attentes auxquelles doit faire face la puissance publique. Elle traduit, certes, l'inertie d'une bureaucratie qui s'accroît numériquement au fur et à mesure qu'augmentent les demandes adressées à l'autorité publique de la part de la société civile ; elle exprime également la difficulté rencontrée par les autorités publiques pour modifier les habitudes et les références du corps social (la réforme de la sécurité sociale, par exemple). À l'extérieur, l'État peut s'associer à d'autres États dans le cadre d'organisations internationales fonctionnelles (cf. *infra* n^{os} 135 et 136) pour remplir des fonctions d'intérêt commun ou pour faire face à une conjoncture défavorable en combinant les moyens disponibles. Les théories de « l'intergouvernementalisme » expliquent par exemple la construction européenne comme le choix d'États, confrontés à la globalisation, qui ont décidé d'unir leurs moyens pour mieux résister aux marchés.

Enfin, l'*intentionnalité* permet d'introduire le *volontarisme* politique, c'est-à-dire la capacité des hommes à façonner leur environnement en fonction de leurs projets. C'est la fonction noble de la politique qui distingue l'homme politique du gestionnaire et que le sens commun reconnaît par l'adage « gouverner, c'est prévoir ». Cette fonction prospective de la politique permet ainsi à Henry Kissinger de distinguer le bureaucrate du politique dans les termes suivants : « une grande politique se nourrit de création continue, elle redéfinit constamment ses objectifs. Une bonne administration prospère sur la routine... La politique conduit à équilibrer des risques ; l'administration à éviter de s'écarter des normes. La politique fonde sa justification sur la connexité de ses décisions, le sens de la mesure qui est le sien ; l'administration sur la rationalité de chaque décision en fonction d'un objectif donné. Vouloir mener une politique d'après les normes de la bureaucratie, c'est se condamner à rechercher la mesurabilité, et risquer de se retrouver prisonnier des événements... ».

La capacité de l'État d'agir de manière simultanée sur les trois registres de la causalité, de la fonctionnalité et de l'intentionnalité ne lui permet pas de surmonter sans heurts les crises qu'il traverse. Dans une grande mesure au demeurant, la politique procède par crises successives ; elle a besoin de ces périodes de tension pour redéfinir la légitimité de ses méthodes. Cette capacité à retourner à son profit les situations qui pourraient l'affaiblir contribue de ce fait à la permanence de l'État. La « continuité de l'État », qui se mesure au « fonctionnement régulier des pouvoirs publics », demeure dans ces conditions la moins mauvaise des garanties d'adaptation des sociétés aux bouleversements qui les affectent.

2. L'État, comme « répartiteur d'espaces »

91. « Tout ordre international, écrivait Raymond Aron, est essentiellement territorial. Il consacre (...) le compartimentage de l'espace ». Cette fonction territoriale de l'État ne doit pas être idéalisée : au même titre que la souveraineté, elle ne peut faire l'objet d'une lecture univoque. Espace de liberté pour les nations, le territoire peut parfois se transformer en prison pour les peuples : par exemple, les Kurdes sont partagés entre cinq pays qui refusent de reconnaître leur droit à l'autodétermination. Le principe de territorialité subit également de plein fouet les mutations internationales, liées à la mobilité accrue des hommes, des biens et des idées.

Ces évolutions peuvent suggérer, dans l'après-guerre froide, une possible *fin des territoires*, qui participerait à la *déterritorialisation* des relations internationales (B. Badie). Ce débat trouve à la fois ses origines dans la crise de l'État-nation, dans la transformation du rôle dévolu au territoire dans la création de l'identité nationale et dans les effets de la mondialisation.

- La crise de l'État-nation s'explique tout d'abord par l'exportation du modèle étatique dans des aires culturelles où l'expérience des nations européennes n'était pas transposable. L'accession à l'indépendance des peuples colonisés imposa de tracer des frontières sur la base des anciennes délimitations administratives. Ce fut la règle de l'*uti possidetis juris* adoptée au XIX^e siècle par les États d'Amérique latine pour fixer les frontières sur les lignes de partage des anciennes circonscriptions coloniales. Ce principe fut repris en 1963 par la charte de l'Organisation de l'unité africaine. De nombreux peuples ont ainsi été divisés par les nouvelles frontières (Kurdes), alors que d'autres ont été contraints de cohabiter à l'intérieur d'un même espace. La partition ou le regroupement autoritaire d'ethnies a donc été plus souvent source de turbulences que de pacification.

- L'universalisation du modèle étatique avait ensuite été justifiée en référence à une conception très idéalisée du territoire national. Idéalement, celui-ci avait vocation à devenir un espace de liberté pour toutes les populations réunies à l'intérieur des mêmes frontières. Or, dès l'entre-deux-guerres, il fallut admettre que « les nationalités satisfaites » par la constitution des nouveaux États d'Europe centrale ne partageaient nullement cette conception universaliste. Ces États devinrent l'instrument d'oppression des groupes dominants (Serbes en Yougoslavie). La décolonisation dans les pays du tiers-monde puis la partition de l'Union soviétique amplifièrent cette tendance à la ré-appropriation du territoire par les communautés ethniques. Les revendications territoriales, qui avaient cessé d'être un facteur de déstabilisation à la suite de la condamnation des guerres de conquête, redevinrent un facteur de désordre.

- Enfin, l'amplification des phénomènes liés à la mondialisation est la dernière manifestation de la crise de territoires devenus trop étroits du fait de la mobilité des marchandises, des capitaux, mais aussi des hommes et des idées.

À la géographie des territoires, se superpose désormais une géographie des réseaux caractérisée par l'absence de centre, la rétraction de l'espace, la mobilité des acteurs et la fluidité des courants d'échanges.

Cette *déterritorialisation* des relations internationales tend à privilégier l'histoire sur la géographie et conteste la prétention de l'État à imposer une partition territoriale de l'espace conçue selon un modèle uniforme. Paradoxalement, cette contestation trouve ses origines dans une perception univoque d'une souveraineté supposée absolue, exerçant une autorité incontestée sur un territoire envisagé selon une conception uniforme. Cette conception de la souveraineté résiste mal à l'observation des prérogatives territoriales de l'État (cf. *supra*). Elle ne permet ainsi pas de rendre compte du caractère poreux des frontières – qui n'ont jamais empêché la diffusion des modes et des courants de pensée – et n'explique pas pourquoi l'État a toujours projeté sa sécurité au-delà de son territoire (la défense de l'avant). Elle ne permet pas non plus d'expliquer pourquoi la demande d'État reste toujours aussi forte, alors que la globalisation économique et financière semble porter atteinte aux prérogatives de la puissance publique. La relation unissant le territoire et l'État ne doit donc pas être envisagée en termes d'appropriation, c'est-à-dire dans le but d'exercer une autorité exclusive sur un espace déterminé. Les fonctions territoriales de l'État ne doivent pas être abordées dans une simple perspective interne. Elles s'expliquent au contraire par des considérations externes, parce que l'espace a toujours été source de conflits. *Ces fonctions territoriales se présentent donc comme une méthode de cogestion d'une planète trop étroite entre des États qui respectent les droits de leurs voisins pour faire respecter les leurs.*

Cette fonction de « répartiteur d'espace » s'explique premièrement par l'absence de substitut au principe de l'État-nation et, deuxièmement, par la nécessité.

Trois raisons expliquent tout d'abord l'absence de substitut au principe territorial de l'État-nation :

- Il est d'abord impossible de concevoir la citoyenneté sans un territoire. Le sentiment d'appartenance à une communauté se fonde autant sur le besoin de solidarité que sur l'opposition à l'Autre qui habite par-delà la frontière (le *sang impur* de la Marseillaise). Ainsi que l'écrit Maurice Duverger, « parmi tous les groupements humains, la communauté nationale est aujourd'hui la plus forte, celle où les liens de solidarité sont les plus intenses ».

- L'échec des théories marxistes est la deuxième raison de la permanence de l'État-nation. Ces doctrines avaient été présentées comme l'alternative la plus globale au repli nationaliste des « peuples détritiques » dont parlait Karl Marx. L'*internationalisme prolétarien* devait se substituer aux solidarités nationales. Or, non seulement les pays socialistes se trouvèrent dans l'obligation de

recourir au sentiment national pour faire face aux dangers extérieurs (la *citadelle assiégée* de Lénine en 1920) mais le nationalisme fut également le levier le plus efficace pour ébranler ces régimes totalitaires.

- Dans le tiers-monde, enfin, les indépendances furent négociées par des mouvements progressistes qui se refusaient à calquer strictement les modèles nationalistes des anciennes métropoles (*Décidons de ne pas imiter l'Europe !* proclamait Franz Fanon, l'un des hérauts du mouvement de décolonisation). De multiples projets politiques tentèrent donc de dépasser la phase transitoire des États nouvellement créés en vue de former des associations sur des bases territoriales élargies : non-alignement, panafricanisme, panislamisme, panarabisme, afro-asiatisme... Les échecs répétés de ces mouvements, qui ne parvinrent pas à éviter les guerres entre leurs membres, démontrèrent la fragilité de ces solidarités culturelles, politiques ou religieuses et leur incapacité à remplacer la solidarité née d'une citoyenneté partagée.

Le découpage territorial du monde s'explique deuxièmement par la nécessité : la clôture de l'espace et les nécessités d'organisation de la vie internationale posent en effet le principe qu'il n'existe pas de territoire sans maître. Deux zones font exception à ce principe : l'Antarctique et la haute mer qui ne peuvent pas faire l'objet d'appropriation territoriale et qui appartiennent au *Patrimoine commun de l'Humanité*. Ces deux exceptions illustrent toutefois l'utilité des délimitations territoriales. Dans le cas de l'Antarctique – espace internationalisé sur la base d'un découpage territorial confié aux États membres du club Antarctique –, le continent a pu être protégé grâce aux moyens classiques de la coopération entre États (dénucléarisation du continent en 1959 et protection de l'écosystème par la convention de Madrid de 1991). À l'inverse, la haute mer échappe à toute possibilité de partage. Dans ce cas, les dispositions de la convention de Montego Bay de 1982 organisant l'exploitation des ressources, déclarées « héritage commun de l'Humanité », n'ont jamais pu être mises en œuvre. La comparaison de ces deux situations confirme que le partage territorial de l'espace constitue bien le mode optimal de gestion de l'espace.

Ce partage a permis de simplifier « la carte ethnique du monde ». Entre l'émiettement des ethnies et la création d'empires plurinationaux, l'État est apparu comme le moins imparfait des modes de rassemblement de populations qui ne pouvaient ni vivre en totale autarcie ni renoncer à leur héritage culturel. Rien n'interdit d'envisager que d'autres modes de regroupement voient le jour sur le modèle de la construction européenne. Dans l'attente de ce futur incertain, la géographie territoriale des États demeure le point d'ancrage de la géographie plus mouvante des réseaux.

3. L'État, rempart contre l'insécurité

92. Comme le principe de territorialité, la mission sécuritaire de l'État est aujourd'hui contestée. Traditionnellement la littérature réaliste considérait que l'État a recours à son monopole de la violence légitime pour assurer la sécurité des citoyens, tant vis-à-vis des menaces internes que des risques extérieurs. La puissance de l'État permettait donc de lutter contre le chaos originel de l'état de nature et assurait la sécurité commune.

Cette analyse, qui se situe dans le prolongement du *Leviathan* de Hobbes, est incontestablement simplificatrice. L'œuvre de Hobbes fut ainsi critiquée pour avoir servi de justification au despotisme, qui retournerait la force de la puissance publique contre le peuple. Outre la violence physique, il existe également d'autres formes de contrainte (économique par exemple) que l'État contrôle imparfaitement, quand il ne les pérennise pas. Vis-à-vis de l'extérieur, la protection apportée par l'État doit être également relativisée, comme l'illustre « le dilemme de sécurité », analysé par l'américain John Herz en 1951 : en augmentant son potentiel de défense, un État devient une menace pour ses voisins, qui peuvent être conduits à s'unir en vue de déclencher une guerre préventive. Trop de force devient une menace pour la survie d'une nation. Ainsi est-il impossible de différencier les armes défensives des armes offensives ; les politiques dissuasives et agressives sont donc indissociables, ce qui conduit les États à se sentir perpétuellement menacés, tout en menaçant à leur tour leurs voisins.

Ce changement de perspective impose de ne plus considérer l'État comme une totalité parfaite qui ne peut mal faire. Les concepts d'« État faible » ou de « quasi-État » furent développés pour analyser les possibles dysfonctionnements de l'État sur le plan de la sécurité. Le « dilemme de l'État faible » décrit par Kalevi Holsti illustre cette évolution de la doctrine réaliste : « alors qu'il donne l'apparence d'un pouvoir autoritaire, l'expansion de l'État est sérieusement limitée par les centres locaux de résistance, par l'inertie bureaucratique et la corruption et par la fragmentation sociale... L'État faible est pris dans un cercle vicieux. Il n'a pas les capacités de créer une légitimité en offrant sécurité et autres services. Dans ses tentatives pour acquérir cette force, il adopte des pratiques prédatrices et cleptomanes, comme il se joue ou exacerbe les tensions sociales existantes entre les myriades de communautés qui constituent la société. Tout ce qu'il entreprend pour devenir un État fort perpétue en fait sa faiblesse ».

Ces amendements imposés à la doctrine réaliste conduisent, une fois de plus, à relativiser le rôle de l'État. « Réducteur de risques » selon la formule de Hobbes, l'État n'est pas en mesure d'apporter une protection absolue contre la violence et doit être considéré comme un simple rempart contre l'insécurité. Trois éléments concourent à ce titre à conforter le rôle de la souveraineté dans le contrôle de la violence :

- Tout d'abord, il importe de remarquer que les théories de la souveraineté furent élaborées en réaction à la violence du Moyen Âge finissant, alors que l'Europe était déchirée par les guerres civiles et les guerres de religion. La rédaction des *Six livres de la République* de Bodin – qui constitue la référence des théories de la souveraineté – fut entreprise à ce titre à la suite du massacre de la Saint-Barthélemy. Obligatoirement imparfaite, la souveraineté constitue donc l'ultime ligne de défense de la paix civile. Cette protection s'avère parfois illusoire. Cependant, la comparaison de la partition de l'ex-Yougoslavie – après la désintégration de la souveraineté yougoslave – et de la création des républiques tchèque et slovaque sous l'égide de l'ex-Tchécoslovaquie atteste du caractère pacificateur de la souveraineté. La guerre du Liban est une autre manifestation d'une violence hors de tout contrôle entre communautés et à l'intérieur de chaque communauté (guerre des chrétiens, affrontement entre milices chiïtes...), violence rendue aveugle par la dislocation de l'État libanais dès le début du conflit. Ainsi que le constatait Raymond Aron, seule la primauté du politique permet « de freiner l'ascension aux extrêmes, d'éviter que l'animosité n'explode en passion pure et en brutalité sans restriction ».

- Ensuite il est possible de remarquer que les conflits tendent à devenir moins fréquents alors que l'on observe « une loi tendancielle à la réduction de la force employée » (Raymond Aron). Le XX^e siècle aurait ainsi provoqué la mort de 36 millions de victimes dans des guerres interétatiques, tandis que 168 millions d'hommes auraient été tués par leurs propres gouvernements (Rudolph Rummel, *Death by Government*). En se focalisant sur le seul phénomène de la guerre entre États, les doctrines réalistes ne se proposaient nullement de mener une réflexion globale sur toutes les formes de violence. Elles ont simplement permis de réfléchir aux moyens susceptibles d'encadrer le droit des États de se faire justice eux-mêmes.

- Enfin, les recherches sur la *pax democratica* (M. Doyle), qui cherchent à déterminer si le régime démocratique est naturellement pacifique, s'accordent sur la constatation que la guerre tend à perdre son utilité dans les relations des démocraties entre elles. Ces études rejoignent en ce sens les intuitions d'Emmanuel Kant qui considérait que les États partageant les mêmes valeurs *républicaines* – on dirait aujourd'hui démocratiques – peuvent accepter de renoncer à la violence dans leurs rapports réciproques. Ainsi, les États de droit de la communauté atlantique auraient renoncé à se faire la guerre. Celle-ci serait condamnée, au même titre que d'autres institutions sociales du passé tel l'esclavage ou le duel. Tous les États ne sont certes pas des démocraties. Il est cependant possible de déduire que l'État de droit – que l'on peut considérer à ce jour comme la forme la plus achevée de construction politique – tend à faire disparaître les

conflits infra-étatiques, à réduire les risques de guerres interétatiques et à empêcher les gouvernements de retourner leurs forces contre leurs propres populations (la forme la plus meurtrière de violence).

En résumé, ni les capacités d'adaptation au changement de la puissance publique, ni ses compétences territoriales, ni ses attributs en matière de sécurité ne doivent être considérés comme des prédicats absolus, donnant à l'État une parfaite maîtrise de son destin. Par ses abus de pouvoir, ou plus simplement du fait de ses carences, l'État ne peut plus prétendre incarner l'universel et récuser toute critique. Sa permanence s'explique seulement par un arbitrage positif en sa faveur entre les dommages qu'il provoque et les avantages qu'il procure. Sur la scène internationale comme dans ses rapports avec la société interne, l'État se présente donc comme la moins imparfaite des formes d'organisation politique.

§ 2. L'intérêt comme référent

93. La diffusion de l'État permet d'organiser les relations internationales à partir d'une référence commune acceptée par tous les acteurs participant à la scène interétatique. L'État – *le plus froid des monstres froids* à en croire F. Nietzsche – n'agit que par intérêt. Selon Edward Carr, l'un des fondateurs de la doctrine réaliste, même les principes généraux et abstraits ne sont en fait que « la représentation inconsciente d'une politique internationale fondée sur une représentation particulière de l'intérêt national à un moment donné... Aussitôt que l'on essaie d'appliquer ces supposés principes abstraits à une situation concrète, ils se révèlent comme le déguisement transparent d'intérêts égoïstes ».

Pour les réalistes, l'intérêt est donc le principe d'action dans la vie internationale. Source potentielle de conflits, cet intérêt est dans le même temps l'instrument qui permet aux États de se comprendre : chaque nation souhaitant maximiser ses intérêts doit tenir compte des objectifs concurrents des autres nations. L'ajustement de ces demandes antagonistes mais identiques devient ainsi le moyen de mise en œuvre d'une politique internationale aussi rationnelle que possible. Il importe dès lors de définir cet intérêt (A) avant d'envisager ses deux modes privilégiés d'expression à travers la puissance (B) et la sécurité (C).

A Intérêts matériels et intérêts immatériels

94. Le primat de l'intérêt dans l'analyse réaliste trouve ses origines dans la tradition des *utilitaristes* du XVIII^e siècle. Politique « du sens commun » d'après Voltaire, l'utilitarisme fonde le contrat social ni sur le droit divin, ni sur le droit naturel : les hommes, d'après David Hume, respectent leurs engagements par habitude et parce que tel est leur intérêt. Comme l'intérêt avait servi de ferment au *pacte social* chez Hobbes, il peut également être utilisé comme le critère ultime de décision des États dans leurs rapports réciproques. La confrontation d'intérêts concurrents mais identiques favorise l'élaboration d'une politique raisonnable, car rationnelle, à travers les mécanismes de l'équilibre. L'acceptation de l'« égoïsme sacré » des États entraîne une possibilité de stabilisation de la vie internationale. Cette conclusion, à laquelle se ralliaient de manière unanime les premiers réalistes, doit aujourd'hui être infirmée pour deux raisons.

Raymond Aron s'attacha tout d'abord à démontrer que la politique ne pouvait jamais prétendre être *rationnelle*. Selon lui, l'erreur commise par ses prédécesseurs résidait dans le choix d'une définition trop étroite de l'intérêt. Envisagé à l'origine en termes purement matériels, l'intérêt pouvait dans ces conditions être quantifié, et donc rationalisé. Une décision politique était donc jugée rationnelle quand son coût était inférieur au profit attendu. Or, constata Raymond Aron, « le coût et le profit d'une guerre ne sont pas susceptibles d'une évaluation rigoureuse ». Il est impossible de remplacer le calcul politique par le calcul économique, puisque l'État ne se décide pas d'après les critères de l'entreprise. Cette dernière poursuit des objectifs purement économiques et ses résultats transparaissent dans son bilan comptable. Pour Aron, l'État peut certes poursuivre des *objectifs matériels*, tels l'accroissement de sa richesse, la soumission d'une population voisine ou la conquête de nouveaux territoires. À ces intérêts matériels, Aron ajouta la notion d'*intérêts immatériels* : les ambitions historiques d'une nation intègrent également des buts non susceptibles d'être quantifiés, tels la recherche de la puissance, la poursuite de la gloire ou encore le triomphe d'une idée. Que des hommes puissent accepter de mourir pour des principes abstraits conduisit Raymond Aron à considérer que la politique n'était jamais totalement *raisonnable*. L'organisation de la vie internationale ne pouvait donc découler de la seule confrontation des intérêts.

La seconde raison qui conduit à remettre en cause la centralité de l'intérêt tient aux perfectionnements de l'analyse des processus décisionnels en matière de politique extérieure. Initiées par l'américain Richard Snyder dans les années 1950, ces recherches remettaient en

cause l'hypothèse d'un État, représentant de l'intérêt général, qui s'exprimait au nom de la nation tout entière. Traditionnellement, l'État disposait du *monopole de la représentation diplomatique*. Ce monopole est aujourd'hui remis en cause à la fois du fait de l'évolution des pratiques diplomatiques et du fait de la relativisation de la notion d'intérêt général :

- Les transformations des pratiques diplomatiques – notamment la multiplication des rencontres au sommet – ont tout d'abord fait perdre au ministère des Affaires étrangères l'exclusivité du travail diplomatique. Le développement de la diplomatie multilatérale contribua ensuite à faire participer des non-fonctionnaires aux travaux d'organisations internationales. L'exemple le plus caractéristique est l'Organisation internationale du travail créée en 1919 par le traité de Versailles : les délégations nationales siégeant à la conférence générale rassemblaient deux délégués du gouvernement, un représentant des organisations patronales et un représentant syndical. La construction européenne amplifia ce phénomène de participation de personnes privées à des négociations officielles ou officieuses. L'hypothèse de l'État, porte-parole unique et rationnel de l'intérêt général, ne résiste donc pas à l'expérience.

- L'avancement des recherches sur l'analyse décisionnelle est la seconde raison à la relativisation de la notion d'intérêt général. Les travaux de Graham T. Allison sur le fonctionnement du comité spécial réuni par le président Kennedy lors de la crise de Cuba s'attachèrent ainsi à démontrer que chaque décision annoncée par la Maison Blanche était en fait le résultat d'un âpre marchandage entre les différentes administrations concernées. Les solutions préconisées par chacun des services participant aux réunions de cette instance étaient motivées par la concurrence entre bureaux. Cette rivalité primait sur la recherche de l'intérêt général, lequel s'effaçait devant l'intérêt de chacun des groupes représentés. Allison en concluait que « l'élaboration de la politique étrangère montre que l'existence d'une volonté unique présidant aux destinées de l'État est une fiction... Le divorce entre la théorie juridique et la réalité de l'exercice des prérogatives étatiques relève du constat ; mais ce constat conduit à relativiser le rôle que l'État s'attribue à lui-même... On ne peut comprendre le fonctionnement du système interétatique en étudiant les seules manifestations officielles par lesquelles s'exprime la politique extérieure des États ».

Il est possible de concevoir dans le cas de cette dernière analyse que le « sens du service public » (ou l'honneur) chez les acteurs de la crise de Cuba contrebalançait les luttes d'influences entre les bureaux. En outre, les travaux d'Allison sous-estimaient les capacités d'arbitrage du président. En ce sens, il est possible de considérer que les différentes options avancées allaient à la fois dans le sens de l'intérêt des États-Unis et dans le sens de l'intérêt de l'administration qui les avait élaborées. Cependant, il ressort des conclusions de Graham T. Allison, comme de celles de Raymond Aron, que l'intérêt général est une notion beaucoup trop imprécise pour être véritablement utile. Il importe donc de préciser son contenu, en essayant de déterminer

quelles sont les finalités de l'action politique qui seraient communes à tous les États.

B La puissance, comme expression de l'intérêt national

95. Pour Hans J. Morgenthau, « le principal critère du réalisme en politique internationale est le concept d'intérêt défini en termes de puissance » (*interest defined as power*). La puissance a donc longtemps été considérée comme l'expression spécifique de l'intérêt national. Si « la politique... est toujours politique de puissance » (Edward Carr), il en résulte que « quels que soient les buts ultimes de la politique, la puissance est toujours son objectif premier » (H. Morgenthau). Par cette formule il faut comprendre que les États n'ont pas les mêmes priorités. Cependant, les actions qu'ils entreprennent, dans des registres très divers de la vie internationale, ont toutes pour but d'augmenter leur puissance. Cette proposition semble évidente, à première vue, quand un État décide de consacrer une large part de son budget à l'acquisition de matériels militaires ou quand il soutient massivement ses exportations ; il faut également envisager, d'après cette conception réaliste, que même lorsqu'il soutient des causes apparemment désintéressées (interventions humanitaires, défense des droits de l'homme...), un État cherche à bénéficier des retombées positives de ses initiatives.

La puissance est donc un concept global, à peine plus explicite que l'intérêt, qu'il convient donc de définir plus précisément. Trois étapes ont marqué les recherches visant à affiner la définition de la puissance.

Dans un premier temps, la puissance fut envisagée comme un concept agrégatif. Elle se présentait comme une addition de critères, la grande puissance étant la nation qui obtenait le plus haut score. La géopolitique fournit le cadre intellectuel pour penser la puissance à partir des ressources du territoire et du contrôle de l'espace. L'école réaliste américaine fut à ce titre fortement influencée par la géopolitique. Hans Morgenthau fournit l'une des énumérations les plus exhaustives à la mesure de la puissance, puisqu'il incluait à la fois des critères matériels (la géographie, les ressources naturelles, les capacités industrielles, la population) et des critères humains (le caractère national, le moral national, la qualité de la diplomatie, l'état de préparation militaire). La prise en compte de la dimension humaine permettait de fournir une définition extensive. Cependant, la puissance restait une simple énumération de critères, dont la trop grande hétérogénéité interdisait toute mesure exacte. Le principal

défaut de cette approche consistait surtout à confondre la puissance et la force, c'est-à-dire l'objectif et le moyen. La puissance était donc à la fois la finalité de l'action politique et son instrument privilégié.

La deuxième étape de la réflexion consista à distinguer la puissance de la force. Dans un premier temps, Raymond Aron entreprit d'homogénéiser les critères recensés par ses prédécesseurs en quatre catégories : « l'espace qu'occupent les unités politiques, ensuite les matériaux disponibles et le savoir qui permet de les transformer en armes, le nombre des hommes et l'art de les transformer en soldats, enfin les capacités d'action collective qui englobe aussi bien l'organisation de l'armée, la discipline des combattants, la qualité du commandement (...), la solidarité des citoyens face à l'épreuve... ». Ces éléments permettaient d'évaluer de façon approximative les moyens des nations, c'est-à-dire leur force respective. Pour passer de la force – comme moyen – à la puissance – comme objectif –, Aron utilisa la *volonté* pour cimenter les moyens disponibles et les employer en vue de l'acquisition d'une puissance supérieure. Il en arrivait alors à considérer que la puissance n'est jamais déterminée par l'environnement, mais qu'elle s'acquiert par un acte de *volonté*. Il en concluait que la puissance sur la scène internationale « est la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités... La puissance politique n'est pas un absolu, mais une relation humaine ». Sa définition rejoignait celle de Max Weber pour qui la puissance était « toute chance de faire triompher, au sein d'une relation sociale, sa propre volonté ».

Dans une troisième étape, la puissance fut *désagrégée*, c'est-à-dire qu'elle fut envisagée à partir de plusieurs échiquiers distincts. À côté de l'échiquier politique (dominé par le politique et le militaire), les échiquiers économique ou culturel étaient régis par des règles autonomes. Ces différents registres pouvaient se compléter, mais pouvaient tout aussi bien entrer en concurrence l'un avec l'autre. Ainsi, un surcroît de puissance politique, acquis au prix d'investissements militaires coûteux, pouvait affecter la puissance économique d'un pays qui sacrifiait trop de ressources rares à des fins non productives. Ce fut le thème de la *non-fongibilité de la puissance* qui fut complété par le thème connexe de la *déterritorialisation* de la puissance. Celle-ci était en effet traditionnellement mesurée dans le cadre de chaque État, le produit intérieur brut servant d'instrument de mesure pour les éléments quantifiables. La prise en compte de l'internationalisation des entreprises jointe au déplacement de la compétition des nations vers le domaine économique (thème de la *compétitivité*) imposait donc d'abandonner le cadre national pour référent

unique de la puissance. Ces évolutions aboutirent à abandonner une conception de la puissance trop exclusivement axée sur les phénomènes de domination et de rapports de forces. L'américain Joseph Nye fut ainsi conduit à abandonner cette conception de la « puissance brute » (*hard power*) au profit d'une nouvelle forme adoucie de la puissance (*soft power*) qu'il appelle encore « le pouvoir de persuasion » (*co-option*). L'universalité de la culture d'un pays devient le principal support de sa puissance, dès lors qu'il est en position de « structurer une situation de telle sorte que les autres pays fassent des choix ou définissent des intérêts qui s'accordent avec les siens ». Pour intéressante qu'elle soit, cette définition tend cependant à exclure toute possibilité de recourir à la force, au motif que les interventions militaires des grandes puissances seraient devenues inefficaces, parce que trop impopulaires. La guerre du Vietnam a incontestablement servi de référence à Joseph Nye. Il n'est pas certain pour autant que toutes les nations aient définitivement exclu de recourir à la force pour renforcer leur puissance. Cette conception se révèle donc trop partielle pour fournir une définition globale de la puissance. Il revient finalement à l'anglaise Susan Strange d'avoir établi une passerelle entre l'école réaliste classique et l'environnement international de l'après-guerre froide avec son concept de « puissance structurelle ». Sa définition de la puissance intègre les critères traditionnels de domination de Raymond Aron et l'apport de Joseph Nye. Elle complète ces critères par une dimension économique et financière qui tient compte de la mobilité des facteurs de production. La puissance structurelle est alors présentée comme « le pouvoir conféré par la capacité d'offrir, de refuser ou de menacer la sécurité (la structure de sécurité) ; la capacité d'offrir, de refuser ou de demander des crédits (la structure financière) ; la capacité de déterminer la localisation, le mode et le contenu de la production manufacturière (la structure de production) ; la capacité d'influencer les idées et les croyances (la structure du savoir) ».

Cette dernière définition offre certainement la définition la plus exhaustive et fournit un instrument utile pour penser la puissance dans l'après-guerre froide en intégrant ses composantes politiques, militaires, économiques et culturelles. Cette définition de la puissance structurelle revient cependant à confondre une fois de plus les moyens et les fins et ne permet donc pas de considérer que la puissance soit le critère ultime en fonction duquel les États déterminent leur conduite.

C La sécurité, comme finalité de l'action politique

96. Le caractère trop imprécis de la puissance avait conduit Raymond Aron à abandonner ce concept au profit de la sécurité, comme principe organisateur de la scène internationale. L'auteur de *Paix et guerre entre les Nations* se référa à Hobbes pour considérer que dans l'état de nature qui caractérise les relations internationales, « chacun, individu ou unité politique, a pour premier objet la sécurité ». Cependant, Raymond Aron s'abstint de définir le concept de sécurité ; il se contenta de l'opposer à l'insécurité naturelle de la vie internationale pour conclure par son célèbre axiome « survivre, c'est vaincre ».

Il revient au courant néo-réaliste d'avoir considéré, à partir de la fin des années 1970, que la sécurité constituait le référent commun à tous les États. À l'origine de ce renouveau des thèses réalistes, l'américain Kenneth Waltz considéra que, dans un environnement anarchique dans lequel les États ne peuvent compter que sur eux-mêmes, la sécurité est le critère ultime de décision. Durant la même période, l'impact des problèmes énergétiques, provoqué par les deux chocs pétroliers de 1973 et de 1980, contribua à élargir les critères de la sécurité, au-delà des seuls aspects militaires. On put ainsi parler de *sécurité énergétique* et de *géopolitique de l'énergie*. En février 1980, le président Carter fut ainsi conduit à considérer que la sécurité d'Israël, la défense des approvisionnements américains en pétrole et la protection des avoirs financiers des États-Unis faisaient partie des intérêts vitaux des États-Unis au Moyen-Orient.

À la suite de Waltz, l'anglais Barry Buzan entreprit au début des années 1980 de définir le concept de sécurité. L'originalité de sa démarche fut d'abandonner toute considération relative à la nature belliqueuse de l'homme propre au courant réaliste des origines et de combiner les dimensions intérieures et extérieures de la sécurité. Cette méthode d'analyse lui permit d'aboutir à trois conclusions qui remettaient sérieusement en cause l'approche réaliste classique :

- Il lui apparut tout d'abord que l'État ne pouvait pas être considéré en toutes circonstances comme le meilleur garant de la sécurité. Bien souvent dans le cas des États neufs, où les structures de pouvoir avaient été calquées sur le modèle occidental, les organismes censés assurer la sécurité des citoyens se transformaient au contraire en principale menace contre la population.

- Il considéra ensuite que la sécurité ne pouvait pas faire l'objet d'une définition unique. La nature des menaces diffère en effet selon les régions. Au sein du monde industrialisé, le niveau des menaces a ainsi singulièrement décru. Cette sécurité accrue se vérifie d'abord au sein de l'alliance des pays occidentaux, où le risque de guerre a disparu. Elle opère également au sein du « complexe de sécurité » constitué entre les anciens adversaires de la guerre froide,

unis par le souci de se préserver contre les mêmes dangers. À l'inverse, les relations entre pays du Sud sont affectées à la fois par les risques que les États font peser les uns sur les autres et par les faiblesses internes de ces États.

- Enfin, Barry Buzan développa l'idée que la sécurité ne pouvait pas être envisagée d'un point de vue strictement militaire et politique. À ces deux premiers critères, il ajouta une dimension économique (la sécurité énergétique, la défense d'entreprises, la préservation d'emplois...), des aspects environnementaux affectant la vie des populations (pollutions transnationales) et enfin des considérations d'ordre culturel (la défense des droits de l'homme). Cet élargissement des critères de la sécurité lui permit alors de parler de « sécurité sociétale ».

Ce thème de la « sécurité sociétale » se situe dans le prolongement du concept de « violence structurelle », développé à la fin des années 1960 par Johan Galtung. Pour cet auteur, la violence ne résidait pas uniquement dans l'emploi de la force. Les inégalités de développement, les multiples formes de domination économique comme les menaces pesant sur les modèles sociaux ou culturels des nations les plus faibles participaient également à l'insécurité du monde. Deux raisons expliquent le regain d'intérêt pour ces thèses. Tout d'abord, les recherches sur la sécurité sociétale menées dans les milieux académiques rencontrèrent immédiatement un écho favorable auprès des instances politiques. Dès 1987, les Nations unies adoptèrent le concept lors de la conférence sur les liens entre la sécurité et le développement en considérant que la sécurité « ne concerne pas seulement les questions militaires, mais s'applique aux domaines politiques, économiques, sociaux, humanitaires, des droits de l'homme et technologique ». La seconde explication doit être trouvée dans les conséquences de la fin de la guerre froide qui se traduisit par la disparition d'une menace clairement identifiée à laquelle se substitua « une multipolarisation des risques ». Le danger auquel devaient faire face les États ne résidait plus dans la perspective d'un holocauste nucléaire, mais dans une diffusion inédite de la violence en dehors des logiques étatiques de conquête ou de domination. Ces deux phénomènes – élargissement des critères de la sécurité et transnationalisation des menaces – transformèrent donc la perception des questions de sécurité en établissant une nouvelle hiérarchie des sources d'insécurité.

Le renouveau des études de sécurité depuis la fin de la guerre froide n'a toujours pas permis de mieux cerner un concept aux contours aussi imprécis que ceux de la puissance. Quatre raisons interdisent cependant d'interpréter cette impossibilité d'établir une définition unique comme un constat d'échec :

- Il est tout d'abord évident que les problèmes de sécurité ne se posent pas dans les mêmes termes pour tous les États. La France ou l'Algérie par exemple

ne sont pas confrontées aux mêmes menaces et n'analysent pas leurs problèmes de sécurité de manière identique.

- Les menaces pesant sur la sécurité d'un État évoluent en outre en fonction des transformations de la violence (stratégies indirectes, terrorisme...) et au gré des modifications de l'environnement international. La *sécurité énergétique* des années 70 a ainsi disparu dans les années 90 pour cause de surproduction pétrolière, avant de revenir ponctuellement sur le devant de l'actualité en période de tension sur les matières premières ou de hausse du cours du dollar. Enfin, les autorités politiques ne souhaitent pas être tributaires d'une définition trop restrictive qui restreindrait leurs capacités de réaction face à toute atteinte à un intérêt jugé vital à un moment donné. À l'inverse, ces études ont permis de focaliser le concept trop large d'intérêt sur ses seuls aspects sécuritaires.

- Pour un même État et au cours de la même période, les questions de sécurité ne donnent pas lieu à un traitement uniforme. La sécurité est ainsi un concept qui impose des solutions « multivel ». À titre d'exemple, les pays scandinaves ou encore le Canada ont notoirement une position libérale quand il s'agit des grandes questions internationales (le Canada est ainsi à l'origine du concept de « sécurité humaine ») et agissent souvent comme des médiateurs efficaces dans nombre de conflits. Inversement, ces mêmes pays reprendront une posture réaliste très classique dès lors que leurs intérêts sont en jeu dans l'Arctique.

- En dernière analyse, la sécurité doit être considérée comme le plus petit commun dénominateur des États, auxquels elle fournit une grille d'analyse commune dans leurs rapports réciproques. La sécurité structure donc les instruments du dialogue interétatique.

§3. La conduite diplomatico-stratégique

97. « Les relations interétatiques, écrivait Raymond Aron, s'expriment dans et par des conduites spécifiques, celles des personnages que j'appellerai symboliques, le diplomate et le soldat... L'ambassadeur et le soldat vivent et symbolisent les relations internationales ». Tous les États poursuivant les mêmes objectifs définis en termes de puissance et de sécurité, il leur est possible de régler leurs comportements les uns envers les autres par l'usage de deux instruments communs : la diplomatie et la force.

Pour les théoriciens réalistes des relations internationales, un État est donc libre de recourir à ses diplomates ou à ses militaires pour faire face une situation donnée. Le choix des moyens est seulement fonction des circonstances, puisque la diplomatie et la guerre ne sont pas de nature différente. Toutes les deux sont de simples instruments

au service de l'intérêt national. Placées sous le contrôle de l'autorité politique, elles constituent le langage commun des États dans leurs rapports réciproques. C'est ce que Raymond Aron appelle la « conduite diplomatico-stratégique », dont la finalité est de tenter de rationaliser les décisions prises, en soumettant les passions privées et publiques aux exigences ultimes de la sécurité. Cependant, l'impossibilité de définir rationnellement l'intérêt de l'État participe à l'« indétermination de la conduite diplomatico-stratégique » : si la diplomatie et la guerre sont les moyens privilégiés d'action de la puissance publique, ceux-ci demeurent fondamentalement ambivalents. La diplomatie favorise ainsi la résolution des tensions, mais sert dans le même temps de révélateur aux rapports de force (A). Quant à la guerre, dont la finalité n'est pas la défaite de l'adversaire, mais sa soumission, elle doit être encadrée par le droit de façon à délégitimer les manifestations de la violence (B).

A La diplomatie : dialogue et rapports de forces

98. Dans son arrêt de 1980 relatif à la prise en otage des personnels de l'ambassade américaine de Téhéran, la CIJ rappela que les relations diplomatiques sont essentielles pour « la sécurité et le bien-être (de la) communauté internationale ». Fondées sur la réciprocité, ces relations constituent le moyen privilégié de dialogue et de négociation entre les États. Elles symbolisent l'égalité juridique des États, en même temps qu'elles pérennisent les rapports de force entre des États fondamentalement inégaux.

La diplomatie moderne est apparue au XIV^e siècle. Les ambassadeurs, qui étaient précédemment les envoyés personnels des souverains, devinrent à partir de cette époque les représentants de leur État d'origine. Les missions diplomatiques, qui étaient ponctuelles, se transformèrent au cours du XV^e siècle en missions permanentes. À la même période, les fonctions de ministre des Affaires étrangères acquièrent leur autonomie par rapport aux autres départements ministériels. Le ministère des Affaires étrangères français fut ainsi créé en 1589. Trois siècles plus tard, l'arrêt du 22 messidor an VII attribua au ministère des Relations extérieures de l'époque l'exclusivité des communications avec les représentations diplomatiques étrangères accréditées auprès du gouvernement français. La technicité croissante du métier de diplomate conduisit à une professionnalisation de la fonction. Le caractère éminemment politique du poste d'ambassadeur maintint cependant la tradition des envoyés personnels des souverains. Certaines ambassades sont ainsi confiées à des personnalités politiques ou non, le plus souvent pour des considérations d'ordre intérieur. Les relations diplomatiques conduites principalement sur un mode bilatéral se transformèrent ensuite avec la création des premières organisations internationales dans la seconde moitié du XIX^e siècle : on assista à la création d'une

diplomatie multilatérale qui ne cessa de s'amplifier avec la création de la Société des Nations puis de l'Organisation des Nations unies. Le XX^e siècle entraîna sept changements principaux dans l'organisation de la vie diplomatique :

- À la suite de la Première Guerre mondiale, le président Wilson condamna la « diplomatie secrète » dans le premier de ses 14 points du 8 janvier 1918 en la rendant responsable de la guerre. L'opinion publique devint un paramètre fondamental dans des négociations conduites sous l'œil critique – ou manipulé – des médias. Les Nations unies donnèrent également à cette opinion publique la possibilité de s'exprimer en multipliant les forums réservés aux organisations non gouvernementales. Il en résulte un élargissement des domaines traités par la diplomatie (diplomatie verte) et une transformation des méthodes traditionnelles de dialogue entre les États, du fait de l'irruption d'acteurs nouveaux (diplomatie des droits de l'homme). Parallèlement à l'intervention de l'opinion publique, une diplomatie parlementaire se développe soit de manière permanente dans le cadre d'organisations internationales (assemblée parlementaire de l'UEO, du Conseil de l'Europe, de l'OSCE...), soit par des participations ponctuelles à des conférences internationales (session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le désarmement, sur le développement...), soit par l'audition de personnalités internationales dans le cadre des parlements nationaux.

- Les progrès des moyens de transport et de communication contribuèrent à réduire le rôle politique des diplomates au profit des rencontres directes entre dirigeants politiques. La multiplication des voyages officiels, la pratique des sommets et l'établissement de lignes de communication entre les dirigeants (« téléphone rouge ») ont créé une diplomatie directe entre chefs d'État et de gouvernement qui a réduit la fonction d'intermédiaire des diplomates. Quand ils n'établissent pas un contact direct, chefs d'État et de gouvernement ont également tendance à passer par-dessus les réseaux diplomatiques traditionnels en envoyant des émissaires spéciaux qui multiplient les navettes entre les parties en présence pour tenter de créer en un temps réduit une dynamique nouvelle de négociation (diplomatie de missions).

- Le développement des organisations internationales à partir de la fin de la Première Guerre mondiale contribua à multilatéraliser la diplomatie. Si les alliances et les grands congrès internationaux (Vienne en 1915, Berlin en 1885, Algésiras en 1906...) avaient de longue date rompu le caractère bilatéral traditionnel des relations entre États, il s'agissait bien plus à l'époque d'une « diplomatie de conférences » non permanente et limitée à la résolution de problèmes ponctuels. Les organisations internationales créèrent ainsi un cadre permanent de dialogue et de négociation qui interrompt le tête-à-tête exclusif entre les États en imposant la prise en compte d'intérêts communs.

- La création de multiples organisations internationales fonctionnelles a également eu pour conséquence de faire apparaître de nouvelles catégories d'intervenants (experts, techniciens...). Agissant dans des domaines aussi divers que l'alimentation, la santé, les télécommunications, la culture ou le commerce par exemple, ces organisations ont créé une diplomatie technique, mise en œuvre par des spécialistes, dont la formation n'est plus uniquement administrative et politique. De la même manière, des révélations de la presse américaine

durant l'été 2000 ont montré l'existence de véritables « *proconsuls* », qui depuis le Pentagone supervisent les intérêts américains dans de vastes régions du monde en dehors des filières diplomatiques classiques.

- Cinquième évolution, la fonction de promotion de la diplomatie s'est transformée avec la diversification des intérêts à agir des États. Jadis cantonnée aux seules relations politiques – et accessoirement culturelles –, la diplomatie contemporaine a été conduite à jouer un rôle fondamental dans les échanges économiques. Tant au niveau des chefs d'État – qui profitent de leurs déplacements pour signer de grands contrats – ou des ambassades qui servent de relais d'information pour les exportateurs (postes dits d'« expansion économique »), la diplomatie a désormais une dimension économique au moins équivalente à sa dimension politique.

- De nouveaux acteurs sont désormais capables d'intervenir en marge de la diplomatie officielle des États. Ces acteurs sont le plus souvent d'anciens hommes politiques, tels les anciens présidents américains. Leur influence tient à leur capacité de mobilisation de l'administration et de l'opinion publique dans leur pays d'origine, à leur influence internationale et à une relative neutralité liée à leur éloignement du pouvoir. Dans un registre similaire, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou l'Union européenne ont conduit en vue de favoriser la réunification de l'Europe une véritable « diplomatie de séminaires » qui visait à multiplier les contacts entre membres de la société civile (universitaires, experts...).

- Enfin, « la coopération décentralisée » porte directement atteinte au monopole de la représentation extérieure attribué à l'exécutif, en permettant aux collectivités locales (villes, régions...) d'entretenir des relations privilégiées avec des acteurs publics ou privés des pays du tiers-monde. À ce phénomène, s'ajoutent l'action extérieure des villes (jumelage) et l'activité des régions dans le cadre du Comité des régions de l'Union européenne. Il convient de remarquer ici que ce comité fut créé, en dépit de l'opposition des États centralisés (France, Grande-Bretagne), à l'initiative du Conseil des communes et régions d'Europe.

L'ambivalence de la diplomatie réside dans le fait qu'elle est à la fois un instrument de conciliation et le vecteur des rapports de force entre des États inégaux. Sa fonction pacificatrice se manifeste dans l'intervention des diplomates pour résorber une crise latente ou, après une guerre, pour négocier le retour à la paix. Dans ce cas, la mission des diplomates consiste à restaurer le dialogue, le plus souvent à partir de considérations immédiates (retour des prisonniers de guerre, rapatriement des corps des victimes...). La négociation du *Kilomètre 101*, menée entre Israël et l'Égypte sous la tutelle américaine à partir de 1974, permit ainsi de régler les problèmes liés à la guerre du Kippour (octobre 1973), avant d'envisager une négociation plus globale visant à mettre un terme à la belligérance entre ces deux pays, par le biais de leur reconnaissance mutuelle (accords de Camp David de septembre 1978). C'est seulement quand la négociation est devenue une habitude qu'il est en effet possible de traiter les

problèmes au fond. La codification des pratiques diplomatiques facilite dans ces conditions difficiles la reprise du dialogue en fournissant un langage et des repères communs. Cependant, ce même formalisme peut également servir à dissimuler des pratiques peu avouables, quand il n'institutionnalise pas les inégalités entre États. Privilèges et immunités peuvent servir à couvrir des activités délictueuses en vue de la recherche d'informations ou de relais d'influence (espionnage). Les diplomates peuvent aussi devenir la cible des antagonismes entre États, comme en témoignèrent l'assassinat de l'ambassadeur de France au Liban en 1981 ou la prise en otage des personnels américains à Téhéran en 1979-1980. Enfin et surtout, les États ne sont pas égaux dans la négociation. Les relations diplomatiques peuvent ainsi conduire à entériner des inégalités de fait (*régime des capitulations* qui permettait aux ressortissants des grands pays installés à l'étranger d'échapper à la législation locale), à arracher des concessions (*traités inégaux* de 1858 et de 1860 par lesquels la Russie imposa à la Chine de lui céder la Sibérie orientale), voire à légitimer de possibles interventions (clause dite de la *souveraineté limitée* dans le traité d'amitié et d'assistance mutuelle entre l'URSS et la Tchécoslovaquie de 1970). Dans ce cas, la diplomatie s'appuie sur la force, le diplomate étant le prolongement du soldat.

La diplomatie coercitive

Elle consiste « en une menace et/ou un emploi volontairement limité et graduel de la puissance militaire afin de persuader un adversaire de mettre un terme à une action en cours, de revenir au *statu quo ante* par rapport à une action déjà accomplie, ou d'initier une action que cet adversaire juge indésirable » (P. Vennesson). Ce concept fut théorisé par Thomas Schelling au milieu des années 1960, alors que les États-Unis avaient recours à des bombardements intensifs pour faire plier le Nord-Vietnam. La violence de ces bombardements excluait alors une possible négociation parallèle et l'escalade mena à la guerre. La diplomatie coercitive reprit ses droits en décembre 1972, quand l'administration Nixon recommença les bombardements sur le Nord-Vietnam pour imposer la solution négociée par H. Kissinger à Paris (accords de Paris du 27 janvier 1973). Néanmoins, le « syndrome vietnamien » porta durablement atteinte à la crédibilité de cette diplomatie coercitive qui ne pouvait fonctionner aussi longtemps que la communauté internationale limitait le recours à la force aux seuls cas de légitime défense et à l'émancipation des peuples sous tutelle coloniale. Il fallut attendre la fin de la guerre froide et la réhabilitation du concept d'intervention pour que réapparaisse la diplomatie coercitive. Les Nations unies furent alors appelées à cautionner – dans le cas de la guerre du Golfe et de la crise du Kosovo – cette diplomatie coercitive qui consista en une progressive montée en

puissance militaire, débouchant sur l'emploi de la force (bombardements, offensive terrestre...) quand l'Irak et la Serbie eurent refusé la solution négociée.

En dépit du risque d'«escalade» (la «logique de guerre» dont parla François Mitterrand à propos de l'Irak), la diplomatie coercitive ne signifie pas obligatoirement recours à la force. La simple menace suffit parfois à obtenir le but désiré. Cependant, à l'inverse de la dissuasion, la diplomatie coercitive impose un recours effectif à la force, si la menace ne suffit pas. Le chantage doit aller de pair avec des démonstrations de force, lesquelles précèdent l'emploi de la force. Celui-ci est limité, mais doit causer le maximum de dommages dans les secteurs où l'adversaire est le plus vulnérable. L'action des militaires doit donc accompagner la négociation diplomatique et les objectifs sont – contrairement à la guerre conventionnelle – déterminés par l'autorité politique. La diplomatie coercitive se heurte ainsi à deux difficultés fondamentales. Elle doit tout d'abord mesurer au plus juste la gradation des moyens nécessaires à la persuasion de l'adversaire, sans pour autant produire des dommages trop importants qui, paradoxalement, renforcent le pouvoir des dirigeants des pays visés. Elle doit également, dans le cas des actuelles coalitions qui la mettent en œuvre, maintenir l'unité de ces alliances ponctuelles, alors que les premières démonstrations de force ont tendance à faire ressurgir toutes les divergences d'intérêts.

B La guerre ou le contrôle de la violence par la politique

99. «La guerre n'est pas seulement un acte politique, mais un véritable instrument politique, une poursuite des relations politiques mélangées à d'autres moyens». La célèbre formule de Carl Von Clausewitz ne doit en aucun cas être considérée comme une apologie de la violence. Tout au contraire, l'analyse de Clausewitz tend à soumettre la violence inhérente à toute guerre à l'autorité politique. Puisque la guerre «résulte d'un dessein politique, il est naturel que ce motif initial dont elle est issue demeure la considération première et suprême qui dictera sa conduite». Le but de la guerre n'est donc en aucun cas la destruction de l'ennemi, mais «la soumission de l'adversaire» à une volonté politique («en réalité, les guerres ne sont que l'expression ou les manifestations de la politique»). Celle-ci soumet donc à son autorité les attributs de la force et s'en sert pour parvenir à ses fins. Alors que la guerre mène inéluctablement aux «extrêmes» («la guerre est un acte de violence, il n'y a pas de limite à la manifestation de cette violence»), la pensée clausewitzienne permet ainsi de graduer les moyens aux fins poursuivies et de contrôler l'usage de la violence. Comme l'expliquera ultérieurement Raymond Aron, la paix est le but ultime de la guerre : puisque la paix est l'idée

directrice de la politique, la victoire n'est qu'un des moyens pour y parvenir.

La pensée de Clausewitz s'inscrivait dans la double tradition de la *guerre juste* et de la *guerre nécessaire* :

- Le concept de *guerre juste* fut développé par la théologie chrétienne pour concilier les exigences du politique et le message de paix du christianisme. Au XIII^e siècle, Saint Thomas d'Aquin synthétisa la doctrine en considérant que toutes les guerres défensives étaient justifiées au nom de la légitime défense. Quant aux guerres offensives, elles pouvaient être considérées comme étant justes pourvu de respecter trois conditions : être conduites par une autorité légitime, être dirigées contre un adversaire ayant commis une faute et enfin être menées avec droiture (c'est-à-dire dans le respect des règles de la guerre). Au XVI^e siècle, l'École de Salamanque avec Francisco Vitoria perfectionna la doctrine en considérant que la guerre était l'un des pires maux de l'humanité et qu'il n'était possible d'y recourir que pour éviter un plus grand mal (contre un tyran par exemple). Trois conditions supplémentaires furent ainsi élaborées : un dialogue devait précéder le déclenchement des hostilités, la violence utilisée devait être proportionnelle à l'objectif à atteindre et enfin les populations non-combattantes devaient être protégées. Les guerres de conquête comme la conversion forcée des Indiens de l'Empire espagnol étaient ainsi condamnées. Concept en perpétuelle évolution, la guerre juste donna lieu à de nouveaux amendements au cours du XX^e siècle. Michael Walzer par exemple, considéra que la guerre ne pouvait être utilisée qu'en dernier recours et avec des chances raisonnables de succès, le but de la guerre étant de restaurer la paix. Au XIX^e siècle, Hegel avait réhabilité ce concept qui avait été abandonné par le *Siècle des Lumières* en la considérant comme « une nécessité spirituelle pour les peuples » qui ne veulent pas demeurer esclaves. La guerre était ainsi « le vent qui empêche l'eau du lac de croupir ». Pour Marx puis pour les théoriciens marxistes de l'impérialisme, la guerre était l'une des modalités de la lutte des classes (la guerre sociale), ce qui le conduisit à considérer comme étant justes les guerres menées par le prolétariat en vue du triomphe de la révolution. Celle-ci devait permettre l'instauration d'une paix définitive, puisque les classes sociales et les États devaient avoir disparu à l'issue de la révolution. Cette conception de la guerre juste se retrouve dans la définition de l'agression qui considère comme étant légitimes les guerres défensives (article 51 de la Charte) et les guerres de libération nationale.

- Au XVI^e siècle, Machiavel abandonna les références théologiques de la guerre juste pour justifier la *guerre nécessaire*. L'auteur du *Prince* reprit ainsi la formule de Tite-Live qui considérait que la guerre est juste « pour ceux à qui elle est nécessaire », cette guerre trouvant ses origines dans la nature « méchante » de l'homme. Cette guerre peut être à la fois défensive et offensive. Dans ce cas, tout gouvernement est en droit de provoquer une guerre extérieure pour créer un élan collectif capable de surmonter des divisions internes susceptibles de dégénérer en guerre civile. Dans une conception différente de la guerre nécessaire, Kant considérait que « la guerre est greffée à la nature humaine ». Le *Projet de paix perpétuelle* en Europe, publié en 1795, envisageait cependant que l'intérêt des hommes et des États devait les conduire

progressivement à se soumettre à la *loi morale*, facteur de paix. Cette démarche paradoxale s'explique par l'ambivalence de l'homme, qui recherche l'association avec ses semblables tout en transgressant les lois qu'il a créées. La pacification de la vie sociale est néanmoins rendue possible par les conséquences de ces manquements à la loi : l'homme qui cherche toujours à imposer à autrui sa propre volonté craint également qu'une volonté supérieure lui soit imposée. L'homme est donc directement responsable des menaces qui pèsent sur lui du fait de ses tendances à enfreindre la loi morale. La prise de conscience de sa propre responsabilité le conduit à se soumettre progressivement à la loi morale pour ne pas succomber à une violence supérieure. Par analogie avec les hommes, Kant considère qu'il en est des États comme des individus. « Au tribunal de la raison, il n'y a qu'un seul moyen de tirer les États de cette situation turbulente, où ils se voient toujours menacés de la guerre, savoir : de renoncer, comme les particuliers, à la liberté anarchique des sauvages, pour se soumettre à des lois coercitives, et former un État de nations qui embrasse insensiblement tous les peuples de la terre ». Paradoxalement, la guerre est donc une nécessité. C'est grâce à la peur qu'elle suscite que les États acceptent de renoncer à la violence.

Raymond Aron s'efforça de concilier ces deux approches de la *guerre juste* et de la *guerre nécessaire*. Dans un premier temps, il considéra que les relations internationales « se déroulent toujours à l'ombre de la guerre ». Aron fut ainsi conduit à faire sienne la conception de Max Weber qui considérait que, si « la violence n'est pas l'unique moyen normal de l'État, elle est son moyen spécifique ».

En ce sens, l'histoire est *tragique*. Cependant, l'auteur de *Paix et guerre entre les Nations* s'efforça en permanence de concilier les aspirations en faveur de la paix et les raisons rendant inéluctable le recours à la force. S'inspirant à la fois de Kant et de Hegel, et tirant les conséquences de la découverte du nucléaire, il privilégia une approche dialectique par laquelle la peur de l'apocalypse devenait le meilleur instrument pour contrôler les passions des hommes et des États. Justifiant la dissuasion nucléaire (la *pax atomica*), il en déduisait que : « la paix naissant de la guerre, ce ne serait ni la première, ni la pire des ruses de la Raison ».

Cette analyse réaliste des relations internationales n'a pas manqué d'être contestée. Les juristes récusent ainsi l'idée d'une possible légalisation de la guerre alors que la Charte des Nations unies et l'ensemble du droit international s'emploient à proscrire l'emploi de la force. Pour leur part, les théoriciens de la société-monde (cf. *infra* nos 169 et s.) critiquent cette conception de la vie internationale qui se focalise sur le cas exceptionnel d'une relation menaçant de dégénérer en guerre alors que la plus grande partie des échanges internationaux ne se déroule pas « à l'ombre de la guerre ». Cette approche transnationaliste consiste donc à modifier le projecteur éclairant les

relations internationales. Alors que les réalistes privilégient le projecteur dirigé sur les relations pouvant dégénérer en guerre, les transnationalistes choisissent le projecteur fixé sur les relations pacifiques. L'extraordinaire multiplication de ces échanges les conduit à qualifier de « postclausewitzien » (Maurice Bertrand) le monde de l'après-guerre froide. Cette relecture de la place de la guerre dans les relations internationales conteste l'approche réaliste sur quatre points :

- Tout d'abord, l'analyse clausewitzienne est sans aucun doute trop conceptuelle. La guerre y est présentée comme un phénomène abstrait, ignorant les spécificités culturelles et historiques. L'anglais John Keegan peut ainsi considérer que le schéma de Clausewitz correspondait à sa culture prussienne de soldat de métier, analysant les seules guerres impériales et révolutionnaires de l'Europe du début du XIX^e siècle. Dans d'autres aires culturelles, la guerre répond à d'autres finalités et ne suppose pas *a priori* une domestication de la violence au profit des intérêts politiques (par exemple dans le cas des cosaques ou des cavaliers des steppes). D'autres auteurs, dont l'anglais Michael Howard, prennent en compte le changement de signification de la guerre en fonction des époques. Les guerres monarchiques sont ainsi interprétées comme des guerres patrimoniales menées par des mercenaires à des fins privées. Les guerres révolutionnaires ont pour vocation de propager un idéal qui ne se confond pas avec la cause d'un État. Plus près de nous, la Société des Nations puis le pacte Briand-Kellogg de 1928 ont placé la guerre « hors-la-loi ». Néanmoins, la condamnation des guerres de conquête aboutissait à légitimer les seules guerres d'indépendance menées au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ces différentes analyses se rejoignent pour considérer que la guerre n'a été la poursuite de la politique par d'autres moyens que dans le cadre européen, pour la seule période 1815-1918.

- Une autre lecture de la guerre consiste à ne plus l'interpréter comme la manifestation des volontés de puissance des États, mais au contraire comme la manifestation de leur faiblesse. Alors que les États dominants privilégient désormais des « stratégies d'évitement », les guerres contemporaines s'expliqueraient par les ambitions régionales des moyennes puissances ou par l'exportation de conflits internes.

- La nouvelle grille de lecture des conflits contemporains tire également les conséquences de l'impact du nucléaire qui, selon la célèbre formule de Raymond Aron, a rendu *la paix impossible et la guerre improbable*. La doctrine de la *coexistence pacifique* déclarait ainsi qu'à l'âge du nucléaire, la guerre ne pouvait plus être un instrument politique. Cette même doctrine remplaça donc la guerre par la confrontation idéologique. Il en résulta l'apparition de nouveaux types d'affrontement. Ce furent les *guerres révolutionnaires* de la guerre froide, qui se transformèrent en *conflit de faible intensité* à la fin de la bipolarité puis en *conflits asymétriques* dans l'après-guerre froide. Ces trois types de conflits sont en fait très proches puisque tous peuvent être caractérisés par trois éléments mis à jour par Carl Schmitt dès le début des années 1950 : la disparition de la frontière entre l'interne et l'externe, la présence de combattants

qui n'obéissent plus à des logiques étatiques et le recours à une violence terroriste difficilement maîtrisable. Il en résulte une « *capillarisation* de la violence » qui transforme la nature même de la guerre. La frontière entre la paix et la guerre disparaît du fait de cet état d'instabilité chronique dans lequel les populations civiles sont de plus en plus souvent exposées aux exactions des combattants. Il est dès lors impossible d'analyser ces conflits à partir du cadre clausewitzien, puisque le contrôle de la violence n'est plus l'objectif des combattants.

- Enfin, comme le remarque Pierre de Senarclens, la violence de l'après-guerre froide résulte de la marginalisation croissante de certains groupes sociaux, directement affectés par la globalisation. Récession économique, cli-vage interrégional au sein de mêmes pays, concentration urbaine incontrôlée sont ainsi envisagés comme les principaux vecteurs de rejet de la modernité et de résurgence de fanatismes politico-religieux ou xénophobes. Ces évolutions expliquent que les conflits de l'après-guerre froide diffèrent des conflits inter-étatiques envisagés par les rédacteurs de la Charte des Nations unies et ont « pour caractéristiques communes d'apparaître à la périphérie des principaux courants d'échanges économiques et à l'intérieur de pays dont les structures politiques sont fragiles ».

Ces analyses modifient incontestablement le regard que l'on porte sur la guerre. Hormis la légitime défense individuelle et collective et dans le cas du droit des peuples (sous tutelle coloniale) à disposer d'eux-mêmes, la guerre a cessé d'être juste et légitime. Parallèlement, le cadre clausewitzien, qui s'était révélé idéal pour penser les affrontements interétatiques, s'avère inadapté pour rendre compte des nouvelles formes de la conflictualité. En outre, les nouvelles pratiques de la vie internationale tendent, depuis la fin de la guerre froide, à donner à la collectivité des États un droit de regard sur l'usage que font les États de leur « monopole de la violence légitime » à l'intérieur même de leurs frontières (exemple du Kosovo en 1999). Ce contrôle croissant de la communauté internationale vis-à-vis de l'usage de la force ne suffit pourtant pas à faire disparaître la guerre. Le fait que celle-ci ne cesse de ressurgir en agrégeant les tensions internes impose de considérer que l'analyse réaliste n'a pas perdu toute utilité. Dans cette approche réaliste, le fait de ne pouvoir exclure *a priori* la possibilité d'un conflit majeur a toujours une double utilité :

- Même si les États entretiennent le plus souvent des rapports pacifiques, il est impossible d'exclure l'éventualité d'un recours à la force. Cette menace permanente peut être quantitativement négligeable ; elle caractérise néanmoins le monde des États, dans lequel la force est l'arbitre final des rivalités. Or, c'est justement parce que la guerre est toujours possible que les États sont conduits à tempérer leurs ambitions et à modérer leurs demandes, pour reprendre l'expression de Kenneth Waltz. La réduction du nombre des conflits interétatiques constatée par Rudolf Rummel, confirme ainsi la validité des doctrines réalistes. En outre, l'intervention des grandes puissances demeure toujours aussi

nécessaire pour trouver une solution aux conflits des nations tierce. L'action de l'OTAN dans l'ex-Yougoslavie atteste du bien-fondé de ce paradoxe du réalisme qui considère la force comme un facteur de résorption de la violence.

- Face à toutes les manifestations de la violence (la « guerre réelle »), les réalistes ont choisi de se focaliser sur les seules guerres interétatiques (les « vraies guerres » ou les « guerres civilisées »), menées par des armées organisées et hiérarchisées. Cette réduction du cadre d'analyse laissait donc dans l'ombre de nombreuses formes de conflictualité (terrorisme, guérillas, guerres civiles, actions des *irréguliers* dans les vraies guerres...). Elle présentait néanmoins une double utilité. Au point de vue méthodologique, cette réduction intellectuelle offrait une méthode pragmatique de contrôle de la violence. Dans un premier temps, la communauté internationale s'efforça ainsi d'intervenir vis-à-vis des seuls conflits interétatiques. Dans un second temps, le contrôle de la violence interétatique rendit possible d'envisager de nouvelles formes d'intervention dans les conflits infra-étatiques. Le fait que la guerre froide se soit achevée sans conflit majeur permit ainsi, dans l'après-guerre froide, d'étendre le contrôle de la communauté internationale aux conflits internes. Le second avantage de la méthode réaliste consistait à domestiquer la violence, en soumettant les passions qui la justifiaient à la raison des États. L'analyse clausewitzienne s'employa ainsi à faire barrage à la montée aux extrêmes inhérente à toute guerre, en soumettant les moyens militaires aux objectifs définis par les politiques.

Face à la violence, l'humanité n'est pas parvenue à trouver la solution définitive pour instaurer la *paix perpétuelle* souhaitée par Kant. À défaut de proposer le remède idéal, la doctrine réaliste apporte donc la moins mauvaise des réponses, en concédant à l'État le « monopole de la violence légitime », pour mieux le contraindre à contrôler l'usage de sa force. L'usage de la violence publique impose un compromis permanent entre les aspirations pacifiques et les tensions belliqueuses, ce qui explique que l'on soit parvenu à légitimer l'usage de la force des États pour mieux déprécier les manifestations de la violence publique (John Keegan).

Section 3

L'anarchie tempérée des rapports interétatiques

100. La guerre constitue une forme spontanée de régulation de l'anarchie internationale. Les multiples coopérations entre États complètent cette régulation « naturelle » par l'intervention d'une volonté consciente. Celle-ci permet l'instauration d'un lien « social » entre les

États. La difficulté réside dans la qualification de ce lien. On parle à ce titre de « communauté des États », voire de « société internationale ». Cette maturation de l'anarchie induit une pacification des relations internationales, qui se traduit par une réduction du nombre des conflits interétatiques. La caractéristique du monde de l'après-guerre froide réside également dans l'accélération de ce processus de maturation de l'anarchie internationale. Cette accélération se vérifie par les restrictions apportées au principe de non-ingérence et par la multiplication du nombre des interventions de la communauté internationale à l'égard des États qui ne respectent pas, dans leur organisation interne, les valeurs communes.

Parce qu'ils poursuivent les mêmes buts – définis en termes de sécurité –, les États se trouvent à la fois en situation de compétition et de coopération. Leur conduite se définit toujours les uns par rapport aux autres. Adversaires ou concurrents, les États sont également partenaires. La scène interétatique n'est donc pas totalement anarchique. Le risque de guerre et la hiérarchie des puissances constituent une première forme de régulation spontanée de l'état de nature des relations internationales. Cette régulation « naturelle » souligne le caractère abusif de l'appellation de « jungle internationale ». À un second niveau, les États interviennent de manière volontaire pour pacifier leurs relations. L'ensemble des coopérations qu'ils établissent entre eux constitue un début de lien social, qui tend à prohiber l'usage de la violence ou la menace d'un recours à la force.

La difficulté réside dans la qualification de ce lien social établi entre les États sur la base de la Charte des Nations unies. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité participent bien à ce qu'il est convenu d'appeler le *directoire des grandes puissances*. Cette instance témoigne de l'existence d'une organisation hiérarchisée de la vie internationale ; elle n'est pas le symbole d'un gouvernement mondial. Les capacités de sanctions dont disposent les Nations unies attestent de l'existence de normes contraignantes ; les conditions d'application des règles internationales témoignent cependant de l'inégalité des États face au droit. Les relations interétatiques oscillent donc en permanence entre la rivalité et la complicité, entre l'anarchie et l'association.

Entre la tradition idéaliste des relations internationales, inspirée de l'approche kantienne, et l'assimilation de la vie internationale à un état de nature permanent dérivé de l'œuvre de Hobbes, il apparaît donc nécessaire d'introduire une grille intermédiaire de lecture. Celle-ci est souvent présentée comme la « tradition grotienne » des relations internationales, qui trouve son inspiration dans l'œuvre

de Grotius. L'école anglaise des relations internationales incarne cette tendance, laquelle considèrerait que la vie internationale est spontanément ordonnée par la force et volontairement organisée par le droit et par la diplomatie.

Qualifier l'environnement international suppose de renoncer à tout schéma préétabli : les relations entre États évoluent en fonction des époques et, à une époque donnée, en fonction des régions considérées. Définir la nature des relations établies entre les États impose donc de prendre la mesure de la *société anarchique* à laquelle ils participent (§ 1), c'est-à-dire d'étudier les instruments de régulation juridique (§ 2) et les mécanismes de coopération politique (§ 3) qui compensent et contrôlent le libre usage de la force.

§ 1. La société anarchique

101. La juxtaposition des deux termes antinomiques de « société » et d'« anarchie » est l'intuition d'un auteur australien, Hedley Bull, qui publia en 1977 son ouvrage majeur intitulé la « société anarchique » (*The Anarchical Society*). Fondée sur l'adhésion au Pacte social, l'idée de société suppose l'atténuation de l'état de nature anarchique des origines. Qualifier le monde des États de « société anarchique » revient à prendre acte de la coexistence de deux éléments contradictoires. D'une part, les États entretiennent des relations d'échanges, qui ne dégèrent pas toujours en conflit. D'autre part, ces courants d'échanges ne suffisent pas à pacifier durablement la vie internationale. Les *néo-institutionnalistes*, qui poursuivent l'œuvre de Bull, tentent ainsi de comprendre la nature et le mode d'élaboration des règles qui organisent cette société des États.

Cette approche des néo-institutionnalistes amende considérablement la vision classique des premiers réalistes. Ceux-ci considéraient que le monde des États vivait sous la menace permanente d'un recours à la force ; les mécanismes de pacification ne pouvaient être que temporaires et partiels. Pour Hedley Bull au contraire, « les États ne sont pas engagés dans une simple lutte comme des gladiateurs dans l'arène, mais sont limités dans leurs conflits (...) par des règles communes et des institutions ». La nature des relations internationales ne peut, dès lors, se concevoir en transposant les schémas d'organisation politique imaginés pour l'ordre interne. Il en résulte que l'institutionnalisation des rapports interétatiques exige l'usage de concepts autonomes (A), dont les caractéristiques reflètent la tension

permanente entre les aspirations pour l'ordre et les justifications du désordre (B).

A Du système international à la communauté internationale

102. Diverses dénominations sont couramment employées pour qualifier le monde des États. Trois niveaux de qualification permettent ainsi de définir la scène interétatique en fonction de son degré d'institutionnalisation : le système international (1), la société des États (2) et la communauté internationale (3). Ces deux dernières dénominations font référence à la sociologie de Ferdinand Tönnies qui considérait la communauté – émanant d'une « volonté organique » – comme une phase antérieure à la société produit d'une « volonté réfléchie ». Néanmoins, il convient de remarquer que dans le cadre des relations internationales, la société apparaît comme un stade antérieur à la communauté.

1. Le système international

103. Avant même l'avènement du monde westphalien, les unités politiques ont entretenu des relations constantes, tant sur le plan politique que sur le plan économique ou culturel. Dès le XV^e siècle, ce réseau d'échanges est suffisamment dense pour qu'il soit possible de parler de « système international ». Michael Brecher définit ce système comme « un ensemble d'acteurs soumis à des contraintes intérieures (le contexte) et à des contraintes extérieures (l'environnement), placés dans une configuration de pouvoir (structure) et impliqués dans des réseaux réguliers d'interactions (processus) ». Cette définition extensive positionne les États les uns vis-à-vis des autres et explique leur comportement par rapport aux exigences internes et aux nécessités externes. Le « *contexte* » décrit l'ensemble des considérations intérieures qui déterminent les choix diplomatiques des gouvernants (état des finances publiques, qualité de l'institution militaire, revendications des opposants...). L'« *environnement* » rend compte des caractéristiques globales de la vie internationale à une époque donnée : intensité des échanges, relations d'amitié et d'hostilité entre les acteurs, accès aux ressources naturelles... La « *structure* » expose les rapports de pouvoir et de domination, ainsi que de la configuration du moment (multipolarité, bipolarité ou unipolarité). Enfin, le « *processus* » tend à mettre à jour un modèle d'organisation de la vie internationale, qui peut être plus ou moins hiérarchisée et plus ou moins centralisée. Le système international correspond à

une vision mécanique de la vie internationale. Il vise à décrire de manière radicalement simplifiée les multiples paramètres qui conditionnent le comportement des acteurs. Kenneth Waltz fut l'auteur qui poussa le plus loin cette approche déterministe en définissant le « système international » par trois principes :

- le *principe ordonnateur* correspond à l'état général du système (plus ou moins ordonné, plus ou moins hiérarchisé, plus ou moins institutionnalisé) ;
- le *principe de distribution* analyse les moyens à la disposition de chacun des acteurs ;
- le *principe de différenciation* rend compte du passage d'une configuration de pouvoir à une autre.

Le système international de Kenneth Waltz est ainsi caractérisé par trois éléments : l'anarchie des rapports entre États, la hiérarchie des acteurs et la menace permanente d'un recours à la force comme instrument de régulation des désordres internationaux. « Par essence, écrit-il, le fait de ne compter que sur soi (*self-help*) est le principe d'action dans un ordre anarchique ». Cette autonomie des unités politiques est cependant conditionnée par les rapports de puissance : la hiérarchisation des États est le deuxième trait dominant du système international. Troisième caractéristique, cette hiérarchie est la condition d'instauration d'un ordre puisque « la possibilité constante d'un recours à la force limite les manipulations, modère les demandes et constitue une très sérieuse incitation au règlement des différends ». Ainsi Kenneth Waltz compare-t-il le système international au marché, lequel est régulé par des mécanismes non institutionnalisés d'organisation et de retour à l'équilibre.

2. La société des États

104. La « *société internationale* » correspond à la phase de l'institutionnalisation. Contrairement au « système international », cette société n'est pas un simple agencement mécanique d'unités politiques, interagissant les unes par rapport aux autres. Cette nouvelle étape exige en effet la réunion de deux conditions : un niveau d'interactions suffisamment élevé pour associer durablement les parties et la prise de conscience de la nécessité d'instaurer un ordre international. Pour Hedley Bull, la société internationale se présente comme « un groupe de communautés politiques indépendantes (... qui ont) établi par voie de dialogue et de consentement un ensemble de règles communes et d'institutions pour la conduite de leurs relations et qui reconnaissent leur intérêt mutuel à maintenir ces arrangements ». La société internationale est la société des États ; elle ne doit pas être

confondue avec la « société-monde » (voir *infra* n^{os} 169 et s.), laquelle accorde un statut d'acteur à part entière aux unités non étatiques (organisations non gouvernementales, firmes transnationales...). Cette société internationale ne fait pas disparaître la guerre et le conflit, puisque les relations politiques sont toujours des relations de pouvoir et de puissance. Elle intègre cependant les exigences de la coopération internationale et régleme les rapports entre États. L'anarchie des rapports interétatiques ne disparaît donc pas totalement, mais elle est tempérée par l'adoption de règles de conduite acceptées par les États.

La société internationale de Bull se distingue du « système » et de la « communauté » par le fait que c'est une construction *consciente et autorégulée* :

- construction consciente, elle est l'œuvre d'États qui ont choisi d'institutionnaliser leur coopération sur une base volontaire ;
- construction autorégulée par la loi internationale qui construit un lien social entre les États. Ceux-ci s'accordent pour contractualiser leurs échanges autour des trois fonctions du contrat social : la limitation de l'usage de la force pour une sécurité accrue, le respect de la parole donnée et la protection de la propriété (intégrité territoriale).

Il convient de remarquer que la « société internationale » des politologues correspond à la « communauté internationale » des juristes. Pour ces derniers, la « communauté internationale » est la communauté des États par opposition à l'humanité qui rassemble les peuples et les individus (René-Jean Dupuy). L'existence de la communauté internationale a été reconnue par l'article 53 de la convention de Vienne sur le droit des traités.

3. La communauté internationale

105. La « communauté » correspond à un groupement d'acteurs qui partagent des valeurs identiques, lesquelles permettent l'identification du groupe et lui servent de ciment. Elle repose sur la découverte d'un nombre restreint de valeurs communes (égalité souveraine des États, non-ingérence, inviolabilité des frontières...), auxquelles la majorité des acteurs étatiques accepte de se soumettre. Certaines formes plus élaborées de communauté intègrent même des principes communs de gouvernement : par exemple, le *Concert européen* de 1815 reposait sur la solidarité monarchique. Cette « communauté internationale » va au-delà de la « société internationale » par trois aspects : elle a des responsabilités particulières, elle crée des normes qui s'imposent aux États même en dehors de leur consentement et

dispose de la capacité de sanctionner les acteurs qui manqueraient à ces normes :

1. La communauté internationale doit tout d'abord assumer ses responsabilités particulières dans les domaines transversaux à dimension planétaire concernant l'environnement ou les droits de l'homme, domaines dans lesquels les capacités d'intervention des États sont soit trop limitées, soit handicapées par des considérations extérieures. La communauté internationale est ainsi dépositaire d'un « patrimoine commun (de l'Humanité) » (fond des mers, corps célestes, cultures...) et a l'obligation de « traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance » selon les termes de la déclaration finale de la conférence de Vienne de juin 1983.

2. La communauté internationale est également à l'origine de normes reconnues d'ordre public par les États et auxquelles il était impossible de déroger d'après l'article 53 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Alors que la « société internationale » s'organise autour d'un droit international élaboré par les États et fondé sur le libre consentement de ces mêmes États, la communauté internationale élabore donc des normes et des régimes internationaux auxquels les États doivent se soumettre sans les avoir préalablement approuvés.

3. Enfin, la « communauté internationale » dispose – comme la *Gemeinschaft* de Tönnies – de la possibilité de sanctionner ses membres qui manqueraient aux obligations d'ordre public, lesquelles peuvent être considérées comme le ciment du groupe. La mise en cause de la responsabilité internationale de l'État, les progrès de la justice pénale internationale, mais également les sanctions individuelles et collectives et la multiplication des interventions internationales – en lieu et place de la « non-intervention » qui constituait la norme dominante durant la guerre froide – peuvent être considérés comme les manifestations les plus évidentes des progrès accomplis par cette communauté internationale.

B Les caractéristiques de la scène interétatique

106. En fonction du cadre d'analyse adopté par les auteurs, les caractéristiques de la scène interétatique sont plus ou moins anarchiques, plus ou moins hiérarchisées et plus ou moins contraignantes. En dépit des différences existant entre ces définitions, il est cependant

possible de trouver cinq points de convergence qui permettent de caractériser la scène interétatique :

- Tout d'abord, la scène interétatique *est un ensemble hétérogène en voie d'homogénéisation*. Le respect de la souveraineté est le point de convergence d'États que tout oppose par ailleurs. La souveraineté apparaît donc comme le plus petit dénominateur commun de cette scène internationale. Elle constitue l'unique facteur d'unité, susceptible de surmonter la fragmentation quelle provoque par ailleurs.

- La scène interétatique est *universelle*, c'est-à-dire qu'elle s'étend à toute la planète et qu'elle donne à tous les États reconnus la possibilité d'y participer. Les sous-ensembles régionaux peuvent être plus ou moins autonomes ; néanmoins, ils sont tous intégrés dans un ensemble global en fonction duquel ils se déterminent. L'Organisation des Nations unies incarne cette universalisation. Celle-ci est à la fois géographique et matérielle, puisque les domaines de compétence de la famille onusienne sont aussi bien politiques qu'économiques, culturels ou encore écologiques.

- La *hiérarchisation* de la scène interétatique constitue son troisième trait spécifique. L'égalité formelle des souverainetés coexiste avec les disparités matérielles fondées sur la puissance disponible. Cette hiérarchisation permet d'envisager une régulation des rapports interétatiques. Selon Hedley Bull par exemple, l'existence de grandes puissances reconnues atteste de la volonté d'instaurer un ordre international destiné à contenir les risques de guerre.

- La scène interétatique est également *codifiée*. Toutes les règles internationales n'ont pas la même valeur et sont souvent arbitrairement appliquées. Cependant, la codification de ces règles s'accompagne de contraintes toujours plus étendues pour les États. L'atténuation très partielle des inégalités entre les États ou encore la progression laborieuse des droits de l'homme peuvent être interprétées comme autant d'imperfections du droit international ; elles traduisent également l'idée d'un *progrès* qui, insidieusement, transforme les mentalités et modifie les pratiques.

- Enfin, la scène interétatique est *inégalement anarchique*. Barry Buzan parle à ce propos de « maturation de l'anarchie internationale ». Dans certaines aires géographiques, où seuls dominent les rapports de forces, l'anarchie est certes totale : les relations entre États sont conditionnées par l'*hostilité* et la méfiance. Dans d'autres zones, les États peuvent développer des relations *amicales* quand ils prennent mutuellement en considération leurs demandes légitimes. La déclaration régissant les relations amicales entre États, élaborée par les Nations unies le 24 octobre 1970, illustre cette possibilité de fonder les relations internationales sur un sentiment telle l'amitié, et non plus seulement sur l'égoïsme. L'anarchie des relations internationales devient alors « mature », c'est-à-dire qu'elle régresse à partir du moment où les États acceptent de conditionner leur droit de faire usage de la force.

§ 2. La régulation juridique

107. La Société des Nations avait échoué dans sa tentative de proscrire définitivement toute forme de guerre en élaborant un mécanisme inefficace de sanctions internationales. L'approche des Nations unies se veut plus pragmatique et met en œuvre un mécanisme graduel de contrôle de la violence. Cette graduation des moyens doit ainsi permettre à la collectivité internationale de ne pas rester passive face à une violence qui se métamorphose en permanence et qui rend donc immédiatement obsolètes les barrières que l'on peut lui opposer. Six instruments interdépendants participent à cette régulation juridique : les principes affirmés par le droit international (A) créent des standards de comportement (B) qui, faute d'interdire la guerre, tentent de réunir les conditions favorables pour réduire l'intensité des conflits via les négociations de désarmement et le droit des conflits armés (C). Parallèlement, la collectivité internationale s'efforce d'inciter les États à trouver une solution pacifique à leurs différends (D) ou, en cas de conflit, s'emploie à favoriser le retour de la paix (E). Enfin, dans certains cas exceptionnels, il est possible d'envisager une sanction internationale à l'encontre des États qui contreviennent trop ouvertement à la discipline acceptée par le plus grand nombre (F).

A Le droit international

108. Le droit international représente l'ossature de la scène internationale. Il est l'instrument qui pérennise les relations entre les États : il inscrit dans la durée des rapports fondés sur l'intérêt. Selon René-Jean Dupuy, le droit international n'est ainsi qu'un « droit de coordination » entre les États qui ne reconnaissent aucune autorité supérieure à eux-mêmes. Comme tel, le droit international est obligatoirement ambivalent. D'une part, il est l'œuvre des États, qui sont en même temps créateurs et principaux sujets de la loi internationale. D'autre part, il crée des obligations qui dépassent souvent les sujétions initialement acceptées par les États.

Œuvre des États, le droit international sert à régler les modalités de leur coexistence « en vue de la poursuite de buts communs ». Cette définition classique fut établie par la CPIJ en 1927 dans la sentence *Lotus* qui précisait : « les règles de droit liant les États procèdent de la volonté de ceux-ci ». Pourvoir de consentement à l'extérieur, la souveraineté est ainsi la pierre angulaire du droit international, puisque

les États adoptent les principes contraignants qui régissent leurs rapports réciproques.

Ce consentement préalable des États a longtemps été considéré par les théoriciens des relations internationales comme la raison majeure des carences du droit international. Ainsi, Marcel Merle en déduisait que « quiconque s'en tiendrait à l'étude du droit en vigueur aurait une idée tout à fait déformée des réalités internationales ». Quatre critiques génériques étayaient les accusations portées contre le droit international par les théories politiques des relations internationales :

- Tout d'abord, il n'existerait pas de hiérarchie des normes comparable à celle existant dans le droit interne. Les sources du droit international sont en effet multiples (traités, coutume, actes unilatéraux des États, actes des organisations internationales...). Les obligations créées peuvent être classées selon trois catégories (impératives, obligatoires et optionnelles). Cependant, il s'avère impossible d'établir une graduation comparable à la hiérarchie établie entre la Constitution, les lois, les règlements et les actes individuels. Il en résulte de multiples contradictions entre des principes à valeur identique : opposition entre le droit des peuples à disposer d'eux et l'inviolabilité des frontières, entre l'universalisme des droits de l'homme et la non-ingérence... Le droit international doit donc être interprété en fonction de critères qui sont plus souvent fondés sur l'opportunité que sur la légalité. Ainsi peut-on observer des revirements paradoxaux dans la pratique : dans le cas des derniers *confettis* des anciens empires coloniaux, où les populations sont majoritairement favorables au maintien des liens avec les anciennes métropoles (Gibraltar, Nouvelle-Calédonie...), on juge préférable de différer la consultation des populations concernées par voie de référendum – lequel risquerait d'être favorable au maintien du *statu quo* – pour ne pas faire obstacle au principe d'autodétermination. De la même manière, le référendum sur l'autodétermination du Sahara occidental a longtemps été retardé par le refus du front *Polisario* d'intégrer dans le corps électoral trois tribus ayant fait allégeance à la monarchie marocaine.

- Deuxième critique, le droit international resterait avant tout le droit de la puissance et de la force. Les réalistes ont souligné à l'envi cette caractéristique d'une loi internationale qui oblige les vaincus à respecter les règles élaborées par le vainqueur. Le droit international est en ce sens conservateur et vise à préserver le *statu quo*. Ce fut par exemple les raisons invoquées par les vaincus de la Première Guerre mondiale pour dénoncer le pacte de la SDN. On parlait alors de nations *révisionnistes*. La contestation du droit de veto attribué aux membres permanents du Conseil de sécurité est une forme plus actuelle de cette protestation.

- Plus grave sans doute est l'absence d'instance suprême de qualification. Chaque État est libre d'apprécier les actes qui le concernent. Il existe bien des organes indépendants des États pour apprécier ou juger des situations juridiques (Cour internationale de justice, instruments destinés à faciliter le règlement pacifique des différends du chapitre VI de la Charte...). Cependant, ces

instruments ne sont utilisés que sur la base d'un accord préalable des États : clause facultative de juridiction obligatoire qui définit l'étendue de la compétence de la CIJ acceptée par un État, engagement d'arbitrage obligatoire...

- Enfin, on assiste à une multiplication paradoxale des règles du droit international alors même que les règles existantes restent bien souvent lettre morte. La taille de ces textes ne cesse elle-même d'augmenter puisque l'Agenda 21 adopté lors du sommet de Rio en juin 1992 ne comptait pas moins de 600 pages. Le droit international apparaît en ce sens largement *déclaratoire* et semble s'étendre d'autant plus qu'il reste en grande partie inappliqué.

Ces critiques ne peuvent être ignorées. Elles rendent cependant compte de la seule *application* du droit international et non pas de sa *création*, qui énonce les principes déterminant les évolutions souhaitables de la vie internationale. La vocation du droit international est en effet de faciliter la coexistence des contraires, ce qui explique la distance séparant les principes énoncés de leur mise en pratique. Il est possible de parler à ce propos d'« équilibre des obligations » pour qualifier ce conflit permanent entre le *droit positif* émanant des États et les revendications multiples qui invoquent des principes généraux supérieurs aux droits des États. Trois éléments permettent de prendre la mesure de la fonction régulatrice du droit international :

- Il n'est pas certain tout d'abord que le droit interne fonctionne mieux que le droit international. La difficulté d'application des décisions de la justice interne « en cas de risques de troubles pour l'ordre public » fait dépendre la sanction du bon vouloir des autorités politiques, ce qui est une situation guère différente de celle du droit international. De la même manière, la difficulté d'appliquer une décision de justice prise à l'encontre des pouvoirs publics témoigne de la même dépendance du droit interne à l'égard de l'État. Enfin, la propension à multiplier les textes législatifs et réglementaires, qui va de pair avec le nombre de textes officiels restant lettre morte, établit une dernière similitude entre le droit interne et le droit international.

- L'idée que le droit international n'est pas éternellement voué à être subordonné dans sa mise en œuvre à la seule volonté des États ne cesse également de progresser. L'élargissement du champ d'application des principes généraux du droit est une autre manifestation de cette transformation des mentalités. Hier considérés comme de simples « contrats programmes » dépourvus d'effets juridiques (Conseil d'État, *Commune de Nolay*, avril 1951), les principes généraux sont dorénavant introduits dans le droit positif par les articles 53 et 64 de la convention de Vienne qui frappent de nullité tout traité contraire à une norme impérative du droit international. L'année suivante, l'arrêt *Barcelona Traction* de la CIJ détailla le noyau dur de ces normes qui constituent des obligations « de tous à l'égard de tous » : interdiction du génocide, de l'esclavage, de la discrimination raciale...

- Enfin, la fonction du droit, interne ou international, est d'accompagner les évolutions, non de les provoquer. En ce sens, le droit est toujours en retard sur son époque, puisqu'il ne règle que les problèmes soulevés par le passé. Il n'est

pas en son pouvoir d'anticiper les difficultés qui naîtront de situations nouvelles encore inconnues. Son rôle doit donc être envisagé de manière pragmatique, sa fonction première étant d'encadrer au quotidien les relations diplomatiques entre les États.

Le droit international est au service des États. Cette conception utilitaire conduit ces derniers à accepter des concessions indispensables au développement de règles juridiques qui doivent évoluer pour s'adapter aux mutations de leur environnement. Contrairement à l'approche réaliste, il n'est donc pas possible d'affirmer que le droit international est uniquement au service de la force : il ne peut s'inscrire dans la durée qu'en encadrant la tentation permanente des États les plus puissants à vouloir infléchir les décisions des nations les plus faibles. L'arrêt *Lotus*, déjà cité, précisait ainsi que « la limitation primordiale qu'impose le droit international à l'État est celle d'exclure – sauf l'existence d'une règle permissive contraire – tout exercice de sa puissance sur un autre État ». De cette constatation découle une double évidence :

- Le droit international, selon la formule de Georges Scelle, est à la conjonction de l'éthique et du pouvoir. Il énonce des principes avec d'autant plus de solennité que ces principes se heurtent aux pratiques les plus courantes de la vie internationale.
- Du fait de l'existence de ce droit imparfait, les relations internationales ne ressemblent pas tout à fait à « une jungle » dominée par la loi du plus fort. S'il existe des formes de domination, celles-ci ne sont jamais légitimes.

B Normes et régimes internationaux

109. Les notions de « régime » et de « norme » sont relativement floues puisqu'elles se réfèrent à des standards de comportement qui s'imposent aux États en dehors de leur consentement. Cette expression générique est malgré tout empruntée au droit, pour lequel elle sert à rassembler un ensemble de règles éparses concernant le même sujet. On parle à ce titre de régime des fleuves internationaux, de la haute mer, de la neutralité. Plus récemment, l'expression fut utilisée pour unifier les divers mécanismes de contrôle des exportations de technologies relatives aux missiles balistiques (MTCR). Cette coquille vide fut reprise au début des années 1980 par les néo-institutionnalistes américains pour décrire les mécanismes d'autorégulation des politiques nationales face aux contraintes internationales. L'idée centrale est qu'un État est toujours libre d'agir à sa guise. Il peut défier la communauté internationale, pourvu qu'il accepte de se mettre en marge. Or, la participation à la communauté des États apporte plus d'avantages que d'inconvénients. Accepter de

ne plus y être intégré implique des sacrifices économiques ou politiques qui peuvent très vite entraîner des conséquences incalculables. Dans ces conditions, l'impossibilité de vivre en autarcie conduit les États à respecter le code de conduite imposé par la collectivité des États, non par souci de se conformer au droit, mais par crainte de nuire à leurs propres intérêts.

Selon Stephan Krasner, les « régimes internationaux » se présentent comme « une série implicite ou explicite de principes, de normes, de règles et de procédures autour desquels convergent les attentes des acteurs dans un domaine particulier de la vie internationale ». On parle ainsi de régime de l'environnement, des droits de l'homme ou encore du désarmement. Les « *principes* » regroupent les croyances partagées comme les valeurs communes (l'égalité souveraine). À un niveau inférieur, les « *normes* » se rapportent à des standards de comportement (non-ingérence, respect de l'intégrité territoriale...). À un troisième degré, les « *règles* » concernent des prescriptions particulières pour l'action dans les domaines concernés (interdiction d'utiliser des gaz de combat pour le régime du désarmement par exemple). Enfin, les « *procédures* » définissent les pratiques en vigueur pour l'élaboration des choix collectifs (consensus, votes à la majorité qualifiée...). L'ensemble de ces principes, normes, règles et procédures forme donc un ensemble de liens informels entre les États dont les effets doivent être effectifs et durables. La définition d'un régime international peut être spontanée, négociée ou imposée dans le but de définir un code de bonne conduite. Ce code n'est pas assorti de sanctions juridiques – toujours difficiles à mettre en œuvre – mais de mesures de rétorsion d'ordre politique qui sont plus aisées à manier. Celles-ci peuvent aller de la rupture des relations diplomatiques au boycott ou encore à l'interdiction de participer à des manifestations officielles (Jeux olympiques...).

La fonction des régimes consiste donc à établir des standards de comportement, qui rendent prévisible le comportement des États en rendant la coopération mutuellement avantageuse. Selon Robert O. Keohane, ils constituent de simples « instruments » produits par l'intensification des échanges dont la finalité est de remplacer les anciens instruments de domination. Cette fonction des régimes internationaux peut être synthétisée en quatre points :

- Ils apportent une solution à la coordination des politiques dans un univers d'interdépendance en fournissant un certain nombre de repères, acceptés par la majorité des États. Leur rôle consiste à réduire l'incertitude et le risque.

- Ils instaurent le cadre de la décision en déterminant les critères d'une conduite jugée acceptable ; les régimes conditionnent donc la liberté d'action des États en les obligeant à tenir compte de leurs attentes réciproques.
- Établissant un cadre stable pour la décision en fonction des attentes mutuelles, ils servent à promouvoir la coopération sur le long terme. En ce sens, les régimes internationaux permettent d'expliquer pourquoi les États sont conduits à privilégier la coopération sur la compétition.
- Dernière caractéristique, ils facilitent les adaptations aux situations nouvelles en offrant un cadre de dialogue propre à chacun des domaines traités et en sélectionnant les schémas de prise de décision les mieux adaptés.

La diffusion des régimes internationaux se présente comme la réponse la plus satisfaisante à deux dilemmes (Arthur Stein). Le « dilemme de l'intérêt commun » est la transcription du dilemme du prisonnier : la prise en compte unilatérale de leur intérêt égoïste s'avère néfaste pour les États qui doivent donc privilégier la *collaboration*. Le « dilemme de l'aversion commune » incite les États à s'accorder pour éviter une solution particulière qu'ils jugent mutuellement désavantageuse. La solution réside alors dans la *coordination* des politiques. Les régimes internationaux conduisent donc les États à privilégier la coopération sur la compétition. Ils sont au cœur de l'institutionnalisme néo-libéral qui tente de comprendre pourquoi les États sont désormais conduits à privilégier la coopération à la compétition. Ces régimes sont au cœur de l'analyse de Robert O. Keohane qui parle à leur propos d'« institutions internationales » au sens large, c'est-à-dire de l'ensemble des « régimes » qui conditionnent le comportement des États. Ces « institutions internationales » ont d'après Keohane quatre fonctions : 1) réduire les coûts de transaction en vue de favoriser la conclusion d'accords et de garantir leur respect ; 2) favoriser la transparence et la confiance ; 3) fournir les instruments adéquats de résolution des différends ; 4) offrir une aide à la décision. Les institutions internationales de Keohane se présentent donc comme des instruments placés à la disposition des États, lesquels sont demandeurs de structures de concertation et de négociation pour obtenir des gains collectifs. La disparition ou l'absence de telles institutions ne peut donc que produire des effets négatifs sur des États qui, ayant pris la mesure de leurs dépendances mutuelles, s'efforcent désormais de concilier leurs intérêts plutôt que de les opposer et privilégient la recherche de gains relatifs sur les gains absolus que la guerre peut produire.

C Désarmement, maîtrise des armements et droit des conflits armés

110. Une troisième méthode pour inciter les États à ne plus recourir systématiquement à la voie des armes pour se faire justice consiste à renforcer la confiance en limitant les stocks d'armes disponibles. Le droit du désarmement doit cependant être distingué de la maîtrise des armements et du droit des conflits armés :

- Le droit du désarmement vise à éliminer des armes dont l'accumulation est considérée comme une source de tension internationale. Dans son acceptation la plus générale, le *désarmement général et complet*, l'abolition de la guerre doit résulter de la destruction des armes existantes.

- La maîtrise des armements (*arms control*) vise à réduire la croissance des arsenaux. Durant la guerre froide, l'*arms control* consista à gérer de manière concertée la croissance des arsenaux nucléaires américains et soviétiques (accords SALT de 1972 et 1979). L'*arms control* se présente ainsi prioritairement comme une politique négociée d'acquisition de nouveaux armements et, accessoirement, comme un instrument d'interdiction de certains types d'armements (traité ABM d'interdiction d'acquisition de systèmes défensifs antimissiles de 1972).

- Le droit des conflits armés tend à proscrire l'emploi d'armes ou de méthodes de guerre qui causent des souffrances ou des destructions inutiles. Il concerne aussi bien les combattants que les populations civiles. Le droit des conflits armés fait donc appel à la raison des États. Ceux-ci peuvent avoir intérêt à proscrire certaines catégories d'armes dont l'usage serait contraire aux buts de la guerre, laquelle vise à soumettre l'adversaire et non pas à le détruire (armes chimiques par le protocole de Genève de 1925 et la convention de Paris de 1993).

Les pratiques du désarmement ont longtemps consisté à faire semblant de s'accorder sur la suppression d'armes dépassées. L'illusion, longtemps entretenue, d'un possible *désarmement général et complet* se heurta à l'impossibilité de garantir la sécurité de tous par le désarmement des seules nations consentantes. L'échec de la conférence du désarmement, réunie par la SDN de 1932 à 1934, s'expliqua ainsi par l'incapacité des négociateurs à établir un lien formel entre la sécurité et le désarmement.

Le précédent de cette conférence, qui entraîna le réarmement allemand, influença les rédacteurs de la Charte des Nations unies. Le désarmement ne fut pas recensé dans le chapitre I qui exposait les « buts et les principes » de l'Organisation. La « réglementation des armements » fut même privilégiée au désarmement. L'article 11 autorise ainsi l'Assemblée générale – dont les résolutions ne sont pas obligatoires – à étudier les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, mais l'article 26 charge le Conseil

de sécurité – qui est seul habilité à prendre des décisions obligatoires – d'élaborer les plans en vue d'établir un système de réglementation des armements. Le changement d'approche était manifeste : la paix ne pouvait pas être garantie par la seule élimination des armements. Les armes étaient ainsi considérées comme de simples instruments au service de la politique des États et non plus comme la cause première des conflits. Les multiples négociations engagées eurent donc pour priorité de *maîtriser* la croissance des arsenaux et de contrôler l'usage des armes employées durant les conflits.

Trois types de négociations peuvent être distingués : les négociations conduites sous l'égide des grandes puissances, les négociations régionales et les négociations à caractère universel relatives au droit des conflits armés :

- Les négociations menées sous la direction des grandes puissances concernent pour l'essentiel les armes nucléaires et la situation militaire entre l'OTAN et le pacte de Varsovie. En matière nucléaire, les États-Unis et l'Union soviétique n'acceptèrent que très tardivement de réduire leurs arsenaux : élimination des euromissiles par le traité de Washington de 1987, réduction des armes nucléaires stratégiques par les traités Start I & II (1991 et 1993). À l'inverse, Américains et Soviétiques s'employèrent à freiner la prolifération nucléaire parmi les pays tiers : traité de Moscou concernant l'interdiction partielle des essais nucléaires (1963), traité de non-prolifération nucléaire de 1968. Il fallut attendre la fin de la guerre froide pour qu'une négociation s'engage en vue d'interdire totalement les essais nucléaires (traité d'interdiction totale des essais nucléaires adopté en 1996 mais que le Sénat américain refusa de ratifier en 1999). Sur le théâtre européen, les négociations entamées dans une logique « de bloc à bloc » (MBFR ouvertes en 1973, puis FNI à partir de 1981) ne purent aboutir que dans le cadre paneuropéen de la CSCE (traité sur les forces conventionnelles en Europe adopté lors de la CSCE de Paris en 1990).

- L'approche régionale permit d'envisager la dénucléarisation de régions : traité de l'Antarctique de 1959, traité de Tlatelolco pour l'Amérique latine (1967), traité de Rarotonga pour le Pacifique (1985), traité de Pelindaba pour l'Afrique (1995). Une approche similaire consista à préconiser l'instauration de « zones de paix » (Océan indien...).

- Le droit des conflits armés fut essentiellement abordé dans un cadre universel. Celui-ci remontait aux règlements des armées en campagne de l'Ancien Régime et donna lieu à une première codification lors des conférences de La Haye de 1864 et de 1907 (interdiction des balles explosives et des mines sous-marines de contact). Dans l'entre-deux-guerres fut négocié le protocole de Genève de 1925, interdisant l'usage des armes chimiques, lequel fut complété en 1993 par la convention de Paris interdisant leur production et imposant la destruction des stocks existants. D'une manière générale, les Nations unies fournirent un cadre privilégié pour la négociation de conventions à caractère universel qui concernaient aussi bien les combattants que les populations civiles ou les prisonniers (les quatre conventions de Genève de 1949,

complétées par les deux protocoles de 1977). Parmi les textes spécifiques concernant des catégories d'armement, on peut citer la convention de 1972 concernant l'interdiction des armes bactériologiques et à toxines, la convention de 1976 interdisant de modifier l'environnement à des fins militaires, la convention de 1980 sur l'interdiction des armes causant des effets traumatiques excessifs, le traité d'Ottawa d'interdiction des mines antipersonnel de 1997...

Ces négociations n'apportent que des réponses partielles à la question du maintien de la paix. Leurs principaux défauts sont au nombre de trois :

- Elles souffrent tout d'abord de ne pas être universelles : les États-Unis, la Russie et la Chine refusèrent ainsi de s'associer au traité d'Ottawa sur les mines anti-personnelles. Le refus du Sénat américain de ratifier le traité d'interdiction totale des essais nucléaires en octobre 1999 contribua pour sa part à vider de sa substance ce traité. Il s'avère donc impossible de sanctionner un État pour le non-respect d'une convention à laquelle il n'a pas adhéré ou qui n'est pas entrée en vigueur faute d'un nombre suffisant de ratifications : les campagnes d'essais nucléaires indiens et pakistanais de 1998 furent légalement menées du fait de la non-participation de l'Inde et du Pakistan au traité d'interdiction des essais nucléaires de 1996.

- L'efficacité de ces conventions est également affectée par la difficulté des contrôles : quoique signataire du TNP, l'Irak parvint à développer son programme nucléaire jusqu'à la guerre du Golfe.

- Cette diplomatie est enfin mal dégagée des rapports de forces dominants et est souvent utilisée comme moyen de pression de la part des nations dominantes : la *non-prolifération* nucléaire s'est ainsi transformée en *contre-prolifération* (destruction au besoin par la force des armes nucléaires interdites) dans le discours officiel américain.

Les avantages de ces accords imparfaits sont cependant loin d'être négligeables. La multiplicité des textes qui encadrent le libre usage de la force crée en effet une « nébuleuse convergente de valeurs », qui tend à exclure le recours à la force comme instrument de « poursuite des relations politiques par d'autres moyens ». Trois éléments contribuent ainsi à encadrer le droit des États à se faire justice eux-mêmes :

- La longueur des négociations a tout d'abord créé l'habitude du dialogue et renforcé la confiance. Les mesures visant à renforcer la sécurité et la confiance (MDCS), initiées par l'acte d'Helsinki en 1975, constituent désormais l'un des axes centraux de la diplomatie du désarmement : transparence des budgets militaires, facilités de vérification sur place et par surprise, autorisation de survol (traité *Ciel Ouvert* de 1992).

- La diplomatie du désarmement a ensuite produit des effets positifs sur la sécurité régionale en favorisant la coordination des politiques de défense et en créant des solidarités de fait entre les participants à ces négociations. À ce titre le succès de la méthode de la conférence sur la sécurité et la coopération en

Europe (CSCE) a contribué, durant la guerre froide, à faire de cette conférence un modèle de négociation pour les autres régions du monde.

- Surtout, les progrès du droit des conflits armés ont permis de confirmer l'engagement pris par les États de renoncer à la guerre lors de leur adhésion à l'ONU. L'interdiction de recours à la force est ainsi complétée par le droit de la guerre (*jus in bello*) qui vise à exclure l'usage de certains types d'armes (interdiction de faire usage d'armes de destruction massive, interdiction d'attaquer des populations civiles, obligation de protéger les sites classés « patrimoine commun de l'Humanité », interdiction d'user d'armes inhumaines...) et donc à réduire l'ampleur des guerres.

La diplomatie du désarmement comme le droit des conflits participent ainsi à la « loi tendancielle à la réduction de la force employée » observée par Raymond Aron dès les années 1960. Cette loi se vérifia quand les États-Unis et l'Union soviétique acceptèrent d'être vaincus par le Vietnam et l'Afghanistan, deux États membres du club peu enviable des pays les moins avancés.

D Le règlement pacifique des différends

111. L'obligation de trouver une solution pacifique aux désaccords pouvant surgir entre les États est le quatrième volet de la régulation juridique. Toutes les nations adhérant à l'ONU s'engagent en effet à régler leurs différends de manière pacifique (chapitre VI de la Charte). Plus précisément, cet engagement leur fait obligation de rechercher une solution diplomatique ou judiciaire pour tout litige « dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix » (article 33, § 1).

Les procédures de règlement pacifique des différends peuvent être classées selon deux catégories. La première catégorie de procédure vise à rapprocher les positions par la voie diplomatique (1); la seconde exige l'intervention d'une institution internationale, le plus souvent judiciaire, dont la décision est obligatoire (2).

1. La voie diplomatique

112. La première série de dispositions comprend cinq méthodes : la négociation, les bons offices, la médiation, l'enquête, la conciliation. Ces procédures sont agencées selon un ordre croissant de contrainte et ont deux points communs :

- l'intervention d'un tiers ne peut être envisagée qu'avec l'accord préalable des parties ;
- les propositions d'accord qu'elles permettent d'élaborer ne sont jamais obligatoires.

Logiquement, la négociation directe est la première étape dans la recherche d'une solution. C'est une phase préalable à tout autre mode de règlement. Son objet est double. Dans le meilleur des cas, la négociation permet de trouver un accord à l'amiable. Sinon, elle précise les raisons du différend. Des difficultés particulières surgissent quand les relations diplomatiques ont été rompues : on crée alors des missions spéciales ou on fait appel à un État tiers qui a accepté la garde des intérêts de la nation ayant rompu les relations diplomatiques.

Les bons offices et la médiation constituent également des procédures diplomatiques qui font intervenir une tierce partie. Celle-ci doit poser les bases de la négociation (bons offices) ou rechercher les conditions d'un accord (médiation). Ces procédures sont fondées sur l'accord préalable des parties. Toutefois, les avis émis n'ont pas de force obligatoire. Malgré l'obligation d'impartialité, les négociateurs extérieurs ou les médiateurs ont parfois usé de leurs pouvoirs pour influencer les décisions des parties concernées. C'est pourquoi on a aujourd'hui tendance à confier ces missions à des personnalités indépendantes, souvent liées à des organisations internationales (secrétaire général des Nations unies, représentant spécial du secrétaire général...).

L'enquête et la conciliation impliquent un degré supplémentaire d'obligation. L'enquête internationale a pour objet de trouver une solution à une crise par la connaissance objective des faits litigieux. Il s'agit non seulement de mieux cerner l'objet de la contestation, mais également de comprendre les différences d'appréciation entre les parties concernées. Les procédures d'enquête nécessitent la création d'une commission indépendante (commission d'enquête) qui ne dispose pas de pouvoir de décision. La conciliation exige également la création d'un organe indépendant qui a pour mission d'établir les faits puis de proposer les termes d'un arrangement. Cette proposition d'accord n'est pas obligatoire.

Ces différentes méthodes fournissent un cadre général théorique. Dans les faits, il arrive souvent qu'elles soient combinées. On a ainsi parlé de « médiation obligatoire » dans le cas de l'intervention du secrétaire général de l'ONU entre la France et la Nouvelle-Zélande dans le cas de la destruction du *Rainbow Warrior*. Le développement des organisations internationales a également considérablement modifié les pratiques. Celles-ci sont en effet très souvent saisies, du fait de l'impartialité que l'on est en droit d'attendre d'elles. Leurs interventions ont néanmoins modifié la pratique. La faculté de saisine unilatérale d'un organe des Nations unies va ainsi à l'encontre du principe d'accord préalable à l'intervention d'un tiers. Bien plus, le

secrétaire général des Nations unies dispose, grâce à l'article 99 de la Charte, d'un pouvoir d'initiative « sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix ».

2. Les décisions obligatoires

113. Le deuxième étage du règlement pacifique des différends traite des litiges juridiques qui nécessitent le recours à une procédure devant « dire le droit ». Deux instruments peuvent être utilisés : l'arbitrage et le recours juridictionnel. Dans ces deux cas, les décisions s'imposent aux parties. Celles-ci doivent donc reconnaître en préalable l'autorité des organes saisis et définir le champ de leurs compétences.

La décision d'arbitrage s'impose aux parties qui ont par avance accepté de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale. Nombre de conventions internationales contiennent ainsi une *clause compromissoire*, rendant l'arbitrage obligatoire pour les éventuels différends à venir. L'arbitrage international s'est développé à partir de la création en 1899 de la Cour permanente d'arbitrage, mais les multiples tentatives pour rendre l'arbitrage obligatoire ont échoué (protocole de Genève de 1924, acte général d'arbitrage de 1928 révisé en 1949). Les procédures d'arbitrage sont néanmoins couramment employées du fait de leur souplesse en matière de protection diplomatique et d'investissement international. Dans ce dernier cas, la Banque mondiale a créé un Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements.

Les juridictions internationales se sont développées en parallèle avec les organisations internationales. La Société des Nations créa la Cour permanente internationale de justice (CPIJ). La Cour internationale de justice (CIJ) des Nations unies prit la succession de la CPIJ et de la Cour permanente d'arbitrage qui fonctionna de 1907 à 1932. La CIJ constitue l'organe judiciaire principal de l'ONU. Son statut est annexé à la Charte.

L'existence des juridictions internationales est justifiée par un schéma imitant l'ordre interne. En faisant accepter par les États la possibilité d'une sanction pour tout manquement à l'une des règles du droit international, on renforce la dimension « sociétale » de la collectivité internationale. S'il existe une justice internationale, on doit en déduire qu'il existe une « société » internationale, puisque la justice est l'une des fonctions essentielles du pacte social. De cette volonté de copier le droit interne découlent deux caractéristiques de

la justice internationale qui transparaisent dans le fonctionnement de la CIJ :

- Le statut des juges élus par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité garantit leur indépendance : ils sont inamovibles et bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques. Les juges participent à l'élaboration du droit – même s'ils ne le créent pas –, soit par les avis consultatifs qui peuvent leur être demandés, soit par leur activité juridictionnelle.

- S'il n'existe pas de procédures d'appel pour les arrêts de la CIJ, ceux-ci peuvent faire l'objet d'un recours en interprétation ou d'une procédure de révision si la découverte d'un fait nouveau est de nature « à exercer une influence décisive ».

Cependant, un élément fondamental interdit de pousser plus avant la comparaison avec l'ordre interne : la compétence des juridictions internationales dépend de l'accord préalable des parties concernées. Il peut s'agir d'une *clause de juridiction* mentionnée à titre préventif dans un traité, d'un *compromis* établi lors d'une affaire ponctuelle entre les deux parties qui décident de s'en remettre à la CIJ ou bien d'une *clause facultative de juridiction obligatoire*. Celle-ci délimite le domaine de compétence dans lequel un État accepte la juridiction obligatoire, c'est-à-dire, *a fortiori*, les domaines pour lesquels il récusé la compétence de la Cour. Elle est également *facultative* dans la mesure où seule une soixantaine d'États ont accepté le principe d'une intervention systématique pour les litiges les concernant. Ainsi, la France a commencé par accepter cette clause facultative de juridiction obligatoire de la CIJ, puis elle en a réduit la portée par deux fois en 1947 et 1966, avant d'y renoncer en 1974. Enfin, une troisième différence entre la portée limitée des arrêts des juridictions internationales au nom du principe de *l'autorité relative de la chose jugée* : si les arrêts de la CIJ sont obligatoires, cette obligation concerne uniquement les parties concernées et pour le seul cas traité.

L'ensemble des instruments de règlement pacifique des différends pacifie imparfaitement les relations internationales. Même les dispositions supposées être les plus contraignantes, comme l'arbitrage, ne manquent pas d'être contestées. Leur échec signifie souvent que les États concernés sont déterminés à recourir à la force.

Leur utilité ne se mesure donc pas uniquement à leur efficacité. Trois facteurs doivent être pris en considération pour comprendre leur influence sur les transformations de la vie internationale :

- Les carences évidentes de ces instruments ne peuvent pas être imputées uniquement aux défaillances des procédures mises en œuvre. Celles-ci sont simplement placées au service des États, lesquels sont donc les premiers responsables des dysfonctionnements constatés (affaire du canal de Beagle entre

le Chili et l'Argentine en dépit du compromis d'arbitrage de 1971 ; partage accepté du Chhatt-el-Arab entre l'Irak et l'Iran en 1975 remis en cause par l'Irak en 1980).

- La diversité et la complémentarité des procédures attestent de la persévérance de la communauté internationale à éviter le recours à la force.
- Enfin, l'habitude de la négociation suscitée par ces procédures tend à *socialiser* les relations interétatiques. Grâce à elles, la recherche du compromis supplante l'usage de la force comme pratique normale des relations interétatiques.

E De la sécurité collective au maintien de la paix

114. La sécurité collective se présente comme un mécanisme juridique par lequel la sécurité globale de la collectivité internationale dépend de la sécurité de chacune des nations qui la compose. Tous les États ont le droit à une égale sécurité et il incombe à la communauté des États de la garantir. Il en résulte que tous les États doivent prêter assistance à une nation menacée et se coaliser contre l'agresseur.

Le pacte de la Société des Nations sert de référence à la sécurité collective. Sa vocation universelle devait être la condition à l'effectivité des garanties qu'il proposait. Les articles 11 et 12 détaillaient les garanties offertes aux États victimes d'une agression. L'article 16 énonçait les sanctions obligatoires auxquelles s'exposait l'État agresseur. Dès le début des années 1920, la crise de Vilnius entre la Lituanie et la Pologne et le différend entre la Suède et la Finlande à propos des îles d'Aaland montrèrent la difficulté d'application de ces engagements. L'absence d'universalité de la SDN – à laquelle les États-Unis décidèrent de ne pas participer – fut la première raison de cette défaillance. Plus graves furent les lacunes juridiques de ce texte trop ambitieux, qui prétendait punir les agresseurs sans fournir de définition de l'agression. En outre, les sanctions obligatoires de l'article 16 dépendaient d'un vote unanime du Conseil de la SDN. Faute d'unanimité, l'article 15, § 7 laissait les États libres d'agir à leur guise. Il y avait donc contradiction entre le principe des sanctions obligatoires et la liberté de choix concédée aux membres du Conseil de la SDN. L'occupation de la Mandchourie par les troupes japonaises en 1932 et l'invasion de l'Éthiopie en 1936 confirmèrent l'échec définitif de la sécurité collective.

Comme la SDN, les Nations unies se fixaient l'objectif de « préserver les générations futures du fléau de la guerre » mais le terme de « sécurité collective » ne fut jamais repris par la Charte. Ses

rédacteurs s'efforcèrent au contraire de combler les lacunes du pacte. À l'initiative du président Roosevelt, on privilégia l'idée d'un « directoire de grandes puissances ayant le droit et le devoir de faire respecter les obligations de la Charte ». L'article 24, § 1 conféra ainsi au Conseil de sécurité « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Le chapitre VII détailla les mesures à prendre en cas « de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » avec un souci constant de graduer les réponses en fonction des situations. Le droit de veto accordé aux membres permanents excluait toute intervention dans leur sphère d'influence. Il était au contraire envisageable que ceux-ci puissent s'accorder pour mettre un terme aux conflits qui ne les concernaient pas. Ce dispositif était donc destiné à pallier les défaillances de la SDN. La compétition Est-Ouest empêcha néanmoins sa mise en application, dès lors que le Conseil de sécurité était bloqué par le veto des grandes puissances.

La souplesse de la Charte permit alors de trouver une solution alternative. L'article 40 autorisait en effet le Conseil à prendre « les mesures provisoires qu'il juge nécessaires ». Sur cette base s'organisèrent *les opérations de maintien de la paix*, qui créèrent une sorte de « chapitre VI et demi » de la Charte, alternative entre les moyens coopératifs du chapitre VI et les moyens coercitifs du chapitre VII. Trois étapes peuvent être distinguées dans cette évolution :

- Dès janvier 1948, un groupe d'observateurs militaires des Nations unies fut envoyé au Cachemire pour s'interposer entre les forces indiennes et pakistanaises (UNMOGIP). Au mois de juin de la même année, le premier conflit israélo-arabe donna naissance à l'organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST). Ces *groupes d'observation* étaient composés de petits contingents de militaires désarmés, placés par leur État d'origine au service de l'ONU. Ils étaient stationnés sur la ligne de démarcation avec l'accord des belligérants. Leur rôle consistait à observer et signaler tout manquement au cessez-le-feu. Ces missions, qui devaient être provisoires, se sont en fait inscrites dans la durée puisque l'UNMOGIP et l'ONUST sont toujours en activité. Plus récemment, le déploiement d'une mission d'observation au Salvador (ONUSAL), de 1991 à 1995, permit de mettre un terme à douze années de guerre civile.

- En 1950, la guerre de Corée imposa de trouver une solution aux blocages du Conseil de sécurité. La résolution 377 (V) du 3 novembre 1950 (résolution Acheson) donna compétence à l'Assemblée générale en cas de paralysie du Conseil de sécurité. L'argument juridique reposait sur le fait que le Conseil manquait à ses responsabilités et que l'Assemblée générale devait se substituer à lui pour remplir les obligations de l'Organisation en matière de maintien de la paix. Cette résolution, qui s'apparentait à une révision de la Charte, fut souvent critiquée, notamment lors de la crise du Congo en 1960. Il convient cependant

de remarquer qu'elle ne donne pas de pouvoir de décision à l'Assemblée générale puisque celle-ci ne prend que des « recommandations ».

- La résolution Acheson fut utilisée en 1956 lors de la crise de Suez (mais non pas lors des événements de Budapest). Elle permit de constituer une *force d'interposition* entre Israéliens et Égyptiens. Comme les missions d'observation, le rôle de ces forces consiste à veiller au respect du cessez-le-feu. Leur présence doit faciliter le désengagement des belligérants. Leur déploiement doit également être autorisé par les belligérants qui peuvent à tout moment exiger leur départ (décision de Nasser à la veille de la guerre des Six Jours en juin 1967). À la différence des groupes d'observation, les militaires sont armés, mais leur droit de faire usage de la force est strictement encadré par leur mandat en cas de légitime défense.

La diversification des opérations de maintien de la paix ne s'est pas toujours opérée de manière satisfaisante. La présence d'une mission d'assistance au Rwanda (MINUAR) n'a pas suffi à prévenir le génocide de 1994 et le mandat de la FORPRONU en Bosnie a été trop imprécis pour permettre de s'interposer entre les combattants dans l'ex-Yougoslavie. En février 1999, le retrait de la mission des Nations unies en Angola fut décidé alors que reprenait la guerre civile, interrompue depuis 1994. Ultérieurement, la mission des Nations unies en Sierra Leone (MINUSIL) – la plus importante mission jamais déployée par les Nations unies qui comptait 11 000 hommes – dut faire face à la prise en otage de 500 casques bleus par les rebelles. Ce revers affecta durablement le crédit de l'organisation, laquelle dut par la suite tolérer l'intervention sans mandat des forces spéciales britanniques. Trois raisons fondamentales expliquent ces échecs répétés :

- L'évolution des conflits contemporains tend à faire disparaître la distinction entre conflit interétatique et conflits infra-étatiques. Face à ces évolutions, les Nations unies ont longtemps été handicapées par les contraintes qui pesaient sur elles. Elles ne pouvaient prendre, sauf cas exceptionnel, l'initiative d'une intervention dans le cas des conflits interétatiques (demande acceptée de Nasser de retirer les Casques bleus déployés entre l'Égypte et Israël à la veille de la guerre des Six Jours en 1967). Face aux conflits infra-étatiques, le principe de non-ingérence leur interdisait de dénoncer les situations qui menacent de dégénérer. La pratique du chapitre VII de la Charte des Nations unies a donc été extrêmement restrictive tout au long de la guerre froide. La fin de celle-ci permet aujourd'hui d'envisager une application différente des dispositions de ce chapitre VII. Toutefois, plus de soixante ans d'existence ont obligatoirement produit une « pratique » qu'il n'est pas possible d'inverser brutalement.

- Le consentement des États est nécessaire aux Nations unies pour agir. Les carences de l'Organisation sont donc avant tout imputables aux divisions au sein du Conseil de sécurité (veto soviétique à la suite de l'invasion de l'Afghanistan en 1979, imprécision du mandat de la force de protection déployée dans l'ex-Yougoslavie en février 1992).

- Enfin, les Nations unies disposent de moyens réduits, alors qu'elles doivent agir dans l'urgence en « pompier des crises ». Bien que les dépenses pour le maintien de la paix soient obligatoires, les États sont souvent réticents à acquiescer leur contribution. Depuis l'intervention au Congo en 1960, cette question du financement a ainsi servi de moyen de pression par lequel les plus gros contributeurs au budget de l'ONU ont manifesté leur opposition aux actions engagées.

En dépit de ces handicaps, l'action des Nations unies en faveur du maintien de la paix participe efficacement au contrôle de la violence. Cinq points positifs sont ainsi à placer au crédit de l'Organisation :

- L'activité de l'ONU est tributaire du soutien des États et dépend des décisions du Conseil de sécurité. Pourvu que celui-ci soit décidé à agir, la souplesse d'utilisation des missions et des forces est un gage d'adaptation aux circonstances et aux spécificités locales (mission de rétablissement de la paix au Salvador à la suite des accords de paix de septembre 1991).

- Cette souplesse permet également d'organiser les secours humanitaires à destination des populations civiles, de plus en plus souvent prises en otage dans les conflits contemporains (opération des Nations unies au Mozambique de 1992 à 1994).

- De 1948 à 2009, les Nations unies ont organisé 63 missions de maintien de la paix, dont 15 étaient encore en cours en 2009. 120.000 militaires et policiers en provenance de 116 pays étaient ainsi déployés sur le terrain à cette époque, le coût total des opérations depuis 1948 s'élevant à près de 61 milliards de dollars. Cet engagement financier massif témoigne du rôle de l'Organisation dans la prise de conscience d'une responsabilité commune des États qui participe à la structuration de « la communauté internationale ».

- Si les interventions de maintien de la paix sont rarement en mesure de prévenir les conflits, elles contribuent à éviter l'enlisement de guerres, dont la durée tend aujourd'hui à diminuer. Ces opérations servent également de digue pour éviter la propagation de conflits limités vers les États voisins (mission d'observation des Nations unies au Liberia depuis 1993). Il est cependant possible de remarquer que dans certains cas (Chypre depuis 1964), la présence d'une force d'interposition a contribué à *geler* un différend sans toutefois fournir de solution.

- Depuis la fin de la guerre froide, les Nations unies ont, enfin, été conduites à élargir considérablement le champ de leurs actions. La fin des blocages au sein du Conseil de sécurité a en effet permis de multiplier les interventions. Le « maintien de la paix » (*peace-keeping*) a été complété par l'« imposition de la paix » (*peace-enforcement*) qui a permis de recourir aux sanctions du chapitre VII de la Charte. On parle également de « consolidation de la paix » (*peace-building*) qui consiste en une action combinée des Nations unies en vue de favoriser le rétablissement de la paix civile. L'autorité provisoire des Nations unies, installée au Cambodge de mars 1992 à septembre 1993, est à ce titre symbolique des nouvelles missions de l'ONU qui participe à la restauration de l'autorité publique et à la reconstruction des services publics indispensables au rétablissement de la paix civile. La création en 2005 de la

Commission de consolidation de la paix s'inscrit dans cette nouvelle pratique de construction de la paix en restant au chevet de sociétés dévastées par des années de conflit.

La diplomatie préventive

L'amélioration du fonctionnement de l'ONU après la guerre froide permit d'envisager une nouvelle forme d'action beaucoup plus ambitieuse. La diplomatie préventive se présente ainsi comme un nouvel instrument de préservation de la paix en intervenant *ex ante*, avant le déclenchement d'une crise. Ce désir d'anticiper et de désamorcer les conflits se heurte cependant au mode de travail diplomatique accaparé par les exigences du présent (le culte de l'urgence) et par la logique juridique qui se projette mal dans l'avenir.

La diplomatie préventive fait référence à la notion de « conflit de faible intensité » (CFI) où la violence ne s'explique pas seulement par des considérations politiques, mais également du fait des conséquences du sous-développement. La prise en compte des besoins du développement devait permettre d'éviter la déstabilisation des régions pauvres par une combinaison originale de moyens militaires et de soutien économique. À l'origine de cette politique, on peut citer l'*Alliance pour le progrès* et le *Peace Corps* imaginés par l'administration Kennedy en 1961 et la réforme de l'École des Amériques de 1963, destinée à former les cadres militaires des armées sud-américaines aux techniques de la contre-insurrection. En 1986-1987, les États-Unis engagèrent une nouvelle réflexion sur les CFI, sans parvenir toutefois à apporter une réponse satisfaisante à l'instabilité chronique des régions pauvres.

L'*Agenda pour la Paix* présenté par le secrétaire général des Nations unies le 23 juin 1992 constitua le projet de définition le plus ambitieux sur ce concept de « diplomatie préventive ». Cet Agenda fit l'objet d'un *supplément* publié en 1995. Selon ces documents la diplomatie préventive « a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible ». Cette graduation des missions suppose donc de compléter les actions classiques de maintien de la paix par des missions connexes de « rétablissement de la paix ». Celles-ci sont décidées après un conflit et ont pour objet d'« étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités ». Parmi les mesures envisageables, on peut citer : l'assistance électorale pour garantir le bon déroulement des scrutins, l'assistance technique pour remettre en marche les infrastructures politiques indispensables à la paix civile (formation de la police...). Dans certaines situations, un déploiement préventif de forces militaires mises à la disposition de l'ONU peut être envisagé pour anticiper un conflit inévitable. La force de déploiement préventif des Nations unies en Macédoine, déployée en mars 1995, illustre les possibilités de succès de ces interventions préalables.

D'une manière générale, la diplomatie préventive a encore du mal à devenir la norme de comportement, comme le rappela le rapport Brahimi rendu au secrétaire général en août 2000 qui dressait l'inventaire des échecs des Nations unies durant les années 1990. Nécessitant d'intervenir *a priori*, dans le cadre de tensions politiques n'ayant pas encore un caractère international, l'action préventive se heurte toujours au principe de non-ingérence. Néanmoins, les évolutions extrêmement rapides du droit international permettent aujourd'hui d'envisager une modification en profondeur des pratiques créant l'obligation à la communauté internationale d'intervenir pour anticiper des situations susceptibles de dégénérer ou pour aider une nation à reconstruire un cadre propice à la paix civile après un conflit (opérations de *construction de la paix*). La création en 2005 de la Commission de consolidation de la paix est à ce titre autant une forme d'intervention *ex post* – c'est-à-dire à l'issue d'un conflit – qu'une forme d'action préventive vis-à-vis des conflits qui pourraient resurgir du fait de la déliquescence des structures publiques et des divisions au sein de sociétés fragilisées par la guerre.

F Mesures coercitives et sanctions internationales

115. Dans la tradition réaliste, le droit de guerre était la manifestation du droit de l'État à se faire justice lui-même. Pour Raymond Aron, les États demeuraient « juges en dernier recours de ce qu'exige la défense de leurs intérêts ou de leur honneur ». La collectivité internationale ne pouvait donc se substituer à l'État pour prendre des sanctions, car elle disposait de moyens trop réduits pour garantir en toutes circonstances la défense « de l'intérêt ou de l'honneur » d'une nation.

Cette conception de la scène interétatique est trop radicale. Il y est vrai que l'application du droit y est plus arbitraire que dans l'ordre interne. Cependant, il existe différentes procédures pour réprimer les infractions aux règles en vigueur. Au niveau interne, tout État est libre de prendre des mesures de *rétorsion* si ces intérêts sont bafoués. Ces mesures peuvent mener à la guerre dans le cas de la *légitime défense* individuelle ou collective reconnue par l'article 51 de la Charte. Toutefois, les *représailles*, par lesquelles un État répond à un acte illicite par un autre acte illicite, sont interdites. Au niveau international, trois degrés de sanctions peuvent être ensuite envisagés : la mise en cause de la responsabilité internationale d'un État, la répression des crimes commis par des individus et les mesures coercitives du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

1. La responsabilité internationale

116. La responsabilité internationale s'est formée de manière coutumière pour corriger les effets de la violation d'une règle du droit international. Elle vise à effacer toutes les conséquences de l'acte illégitime ou, si cela s'avère impossible, à compenser les dommages causés. La faute doit être imputable à un organe de l'État. Elle peut être positive (en cas d'acte contraire au droit) ou négative (en cas d'abstention de l'État). Une nouvelle forme de responsabilité sans faute s'est développée avec la multiplication des risques techniques (convention sur la réparation des dommages causés du fait des engins spatiaux, convention de Londres sur la prévention de la pollution résultant de l'immersion de déchets). L'État fautif ne peut invoquer son droit interne pour s'exonérer. Il peut toutefois faire valoir une raison exceptionnelle, en cas de force majeure ou de légitime défense. La mise en cause de la responsabilité d'un État a pour objet d'obtenir la réparation des dommages causés et de faire reconnaître officiellement par l'État qu'il a manqué au droit. La responsabilité internationale est une procédure exceptionnelle et un État peut toujours s'engager à réparer les préjudices qu'il a causés, sans pour autant reconnaître sa responsabilité.

2. La répression d'actes illicites commis par des individus

117. Le droit international autorise également la répression d'actes illicites commis par des individus. La coutume internationale plaçait ainsi les pirates sous la juridiction du capteur. Cette coutume a fourni l'assise de nombreuses conventions qui reconnaissent à l'État une compétence spéciale pour des crimes portant atteinte à l'ordre international. Le développement de la piraterie aérienne et du terrorisme à partir des années 1970 a été à l'origine d'un imposant dispositif conventionnel : conventions de Tokyo (1963), de La Haye (1970), de Montréal (1971) concernant l'aviation civile, convention de 1979 contre les prises d'otages, convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, protocole de Rome de 1988 pour la sécurité des plates-formes situées sur le plateau continental... La fin de la guerre froide permit de lever l'opposition des pays du tiers-monde qui répugnaient à condamner globalement le terrorisme, alors considéré comme l'« arme du pauvre ». À la suite de la résolution déclaratoire de l'Assemblée générale des Nations unies du 9 décembre 1994 qui concernait « les mesures visant à éliminer le terrorisme international », une

convention portant sur la répression des attentats terroristes à l'explosif fut adoptée le 12 janvier 1998.

Cette répression d'actes individuels était à l'origine confiée aux États. La notion de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité a étendu à l'ensemble de la collectivité internationale cette possibilité de réprimer. L'origine de cette évolution remonte à la fin de la Première Guerre mondiale quand fut créée la Commission des responsabilités des auteurs de la guerre et des sanctions. Le refus des Pays-Bas d'extrader Guillaume II a cependant empêché cette commission de juger l'ancien empereur allemand. À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, l'accord de Londres du 8 août 1945 permit la création du tribunal de Nuremberg pour juger les dirigeants toujours en vie du III^e Reich. En mai 1946, s'ouvrit à Tokyo le procès des criminels de guerre japonais. Il fallut néanmoins attendre la fin de la guerre froide pour qu'il soit à nouveau possible de poursuivre les responsables d'atrocités. La résolution 808 du Conseil de sécurité du 22 février 1993 organisa le tribunal pénal de La Haye pour juger les responsables de l'épuration ethnique dans l'ex-Yougoslavie. L'année suivante, la résolution 955 du 8 novembre 1994 créa le tribunal pénal international d'Arusha pour juger les responsables du génocide rwandais. La création à Rome le 17 juillet 1998 d'une Cour pénale internationale donne désormais une assise permanente à ces juridictions exceptionnelles. La comparution de Slobodan Milosevic en juillet 2001 devant le tribunal pénal de La Haye puis celle de Charles Taylor devant le tribunal spécial pour la Sierra Leone en juin 2007, par le caractère exemplaire de la mise en accusation d'anciens chefs d'État, traduisent ainsi la volonté de la collectivité internationale de ne plus rester passive face aux violations les plus évidentes et les plus odieuses du droit international (*cf. infra* n° 185). Néanmoins, la compétence de la CPI est complémentaire de celle des États, c'est-à-dire qu'elle n'intervient qu'en cas de carence des États.

3. Les sanctions collectives

118. Un troisième type de sanctions concerne les mesures collectives dirigées contre l'ensemble de la population d'un État. Le principe de ces sanctions collectives remonte au traité de Versailles dont l'article 231 avait rendu l'Allemagne et ses alliés « responsables des dommages subis de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les gouvernements alliés ». L'article 16 du pacte de la Société des Nations avait, sur cette base, tenté de créer un mécanisme de sanctions obligatoires décidées par le Conseil de la SDN à l'encontre d'un État qui auraient rompu les engagements du pacte. À la suite

de l'échec de cet article, dont l'automatisme théorique nuisait à l'effectivité pratique, le chapitre VII de la Charte des Nations unies établit aujourd'hui un mécanisme progressif destiné à intervenir à la fois dans la gestion des crises et dans le règlement *a posteriori* des conflits. Les sanctions suggérées dépendent des circonstances et sont prises par le Conseil de sécurité. Celui-ci peut décider « l'interruption complète ou partielle des relations économiques (...) et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques » (art. 41). Ces mesures d'*embargo* ont pour objet d'isoler l'État coupable et d'interdire la circulation de marchandises déterminées à destination de ce pays. À un niveau supérieur de contrainte, le Conseil de sécurité peut décider de faire usage de la force. L'article 42 qui autorise cet emploi de la force est également marqué par une très grande progressivité. Dans un premier temps, le Conseil peut se contenter de « démonstrations de force ». Ensuite, il lui est possible de décréter un éventuel *blocus*, qui consiste à faire appliquer un embargo par la force. Ce n'est qu'en tout dernier ressort que le Conseil décide d'opérations militaires.

L'occupation du Koweït le 2 août 1990 par les armées irakiennes illustre cette graduation des sanctions. Le 6 août, la résolution 661 organisait un embargo commercial qui se transforma en blocus naval (résolution 665) puis aérien (résolution 670). Enfin, la résolution 678 du 30 novembre autorisait le déclenchement d'une attaque contre l'Irak à l'expiration d'un dernier ultimatum. Durant cette crise, le Conseil de sécurité s'est toutefois contenté d'« autoriser » le recours à la force. La coalition organisée sous l'égide des États-Unis fut ainsi mise en œuvre dans le cadre de l'article 51, relatif à la légitime défense individuelle et collective, et non pas dans le cadre du chapitre VII.

Cette extrême prudence dans l'emploi des mesures de coercition s'explique par les réticences de nombreux États à en admettre la légitimité. Tout d'abord, le Conseil ne peut qu'inviter les autres États à les appliquer. L'efficacité des sanctions internationales est donc très variable : le refus de nations tierces de s'y associer permet ainsi de contourner un embargo (soutien de l'Afrique du Sud à la Rhodésie à la suite de l'embargo commercial décidé par le Conseil de sécurité en décembre 1966). Enfin et surtout, ces sanctions sont décidées sur des critères d'opportunité. Il en résulte qu'elles sont tributaires de rapports de force et qu'elles sont souvent perçues comme le moyen par lequel les plus puissants transforment leur force en droit.

Le chapitre VII n'avait été utilisé qu'en trois occasions durant la guerre froide : de 1950 à 1953 en Corée, en 1966 contre la Rhodésie

et en 1971 contre l'Afrique du Sud. Depuis la fin de la guerre froide, leur emploi s'est développé : contre l'Irak en 1990, contre la Serbie et le Monténégro en 1991, contre la Libye et la Somalie en 1992, contre les militaires haïtiens en 1993, contre les insurgés angolais de l'UNITA en 1993, au Libéria en 1995... En dépit de leurs imperfections maintes fois soulignées, ces mesures témoignent, au même titre que la création de la Cour pénale internationale, des progrès de la régulation juridique. Le droit international ne se contente plus d'énoncer des règles et d'infléchir le comportement des États : sous certaines conditions, extrêmement restrictives, il est également en mesure de faire participer l'ensemble de la collectivité des États à la défense des valeurs qui constituent un patrimoine commun de civilisation. La régulation juridique tente donc d'apporter une réponse globale au problème du contrôle de la violence. Son champ d'application s'étend à l'ensemble de la scène interétatique. Les devoirs qu'elle impose valent pour tous les États. Cependant, le degré d'exigence de la règle de droit dépend de sa capacité à convaincre les États de son utilité et des torts qu'ils se feraient à eux-mêmes en ne la respectant pas. L'ambition d'universalité du droit explique donc la modestie des objectifs qui lui sont assignés.

L'intervention de l'OTAN au Kosovo

L'intervention de l'OTAN au Kosovo du 24 mars au 11 juin 1999 a constitué une autre forme de mesures coercitives. Cette intervention a été justifiée par le refus du gouvernement serbe d'accepter les termes de l'accord de Rambouillet qui organisait l'autonomie de cette province peuplée d'une majorité d'Albanais. Le refus de la Russie et de la Chine de s'associer à l'action engagée contre la Serbie a expliqué l'impossibilité où s'est trouvé le Conseil de sécurité d'autoriser le recours à la force. L'OTAN a alors décidé d'intervenir sans mandat de l'ONU. À la suite de deux mois de bombardements, le gouvernement de Belgrade a été contraint d'accepter l'accord de Rambouillet, lequel fut mis en œuvre par une force de l'OTAN (la KFOR), à laquelle fut associé un contingent russe (résolution 1244 du 10 juin 1999).

Cette intervention de l'OTAN a soulevé de nombreuses questions juridiques, puisque les mesures coercitives ne peuvent en théorie qu'être décidées par le Conseil de sécurité. Il importe dès lors de distinguer la légalité et la légitimité des opérations militaires :

– du point de vue formel, l'OTAN justifia son intervention en référence aux résolutions antérieures du Conseil de sécurité. La résolution 1160 du 31 mars 1998 avait en effet organisé un embargo total des armes à destination de la République fédérale de Yougoslavie. Le 23 septembre 1998, la résolution 1199 exigeait un cessez-le-feu immédiat au Kosovo, le retrait des forces spéciales serbes et le retour des réfugiés. Cette résolution qui

mentionnait expressément le chapitre VII a été le principal argument de l'Alliance atlantique. L'échec de la résolution proposée par la Chine et la Russie à la fin du mois de mars 1999 concernant la condamnation des bombardements de l'OTAN a pu également être assimilé à une approbation *a contrario* de l'action entreprise. Néanmoins, la lettre de la Charte exige l'approbation des cinq membres permanents du Conseil de sécurité pour toute action coercitive et les usages s'accroissent seulement de l'abstention de ces membres. La légalité de l'action de l'OTAN demeure donc sujette à controverse ;

– la légitimité des opérations menées se justifie cependant par le refus de tolérer qu'un gouvernement puisse organiser un exode de population (l'épuration ethnique) au mépris du droit international. L'inculpation en mai 1999 du président yougoslave, Slobodan Milosevic par le tribunal pénal international de La Haye chargé de juger les responsables des crimes contre l'humanité dans l'ex-Yougoslavie, a pu néanmoins apparaître comme une forme de légitimation de l'action de l'OTAN, dans la mesure où le procureur du tribunal de La Haye venait d'être reçu par le chef de la diplomatie américaine.

Pour la première fois de leur histoire, les Nations unies ont donc été conduites à placer implicitement le principe d'humanité au-dessus du principe de souveraineté, ce qui expliqua l'inobservation de règles conçues pour préserver la souveraineté des États. L'action de l'OTAN au Kosovo a révélé les paradoxes et les difficultés de la structuration de la vie internationale. La décision de la Haute Cour de justice britannique d'autoriser la poursuite de la procédure engagée contre le général Pinochet le 24 mars doit en effet être rapprochée de la décision de l'OTAN de recourir à la force prise le même jour. Ces deux décisions participent en effet à l'organisation de la vie internationale autour du concept de l'État de droit. Dans la mesure où deux États non ou peu démocratiques disposent d'un siège permanent au Conseil de sécurité, il est exclu que les Nations unies puissent participer activement à cette promotion d'un nouvel ordre international. Inversement, les moyens déployés par l'OTAN ont permis d'inventer la « guerre zéro mort » (du moins du côté des forces de l'Alliance atlantique). Dans ces conditions, acceptables pour les opinions publiques occidentales, l'usage de la force devient effectivement dissuasif et imposera la prudence aux États peu soucieux de respecter leurs engagements internationaux. En tout état de cause, ces opérations de coercition s'apparentent cependant plus à des opérations de police qu'à des sanctions judiciaires et dépendent plus de considérations politiques (ce qui explique leur sélectivité) que de considérations juridiques. Paradoxalement, l'intervention de l'OTAN a donc consisté à utiliser des moyens juridiquement contestables au service de la promotion de l'État de droit.

§3. Les coopérations politiques

119. À l'inverse de la régulation juridique, les coopérations politiques n'ont pas de vocation universelle. Elles sont seulement envisagées dans des régions déterminées. Outre la proximité géographique, les États qu'elles rassemblent doivent avoir suffisamment de points communs pour renoncer à vouloir se détruire. L'« équilibre des pouvoirs » fut historiquement la première manifestation de cette communauté géographique de destin (A). Sans renoncer définitivement à se faire la guerre, cette communauté d'intérêts permet d'institutionnaliser le rapprochement de nations amies (B) et même d'envisager une possible coexistence pacifique entre adversaires (C).

A L'équilibre des pouvoirs

120. L'équilibre des pouvoirs est la transcription française de la « *balance of power* », qui constitua un domaine d'étude privilégié pour les réalistes anglo-saxons. Ce mécanisme était considéré comme l'unique moyen de pacification d'un environnement anarchique. La *balance of power* se présente comme un mécanisme d'intervention par lequel les nations non impliquées dans un conflit doivent prendre parti pour le côté le plus faible. Cette intervention répond à la nécessité de se prémunir contre la menace à venir que ne manquera pas de faire peser sur eux la nation la plus forte. Le soutien apporté à la nation la plus faible ne s'explique pas par des considérations morales ou par le sens de la justice. L'équilibre a seulement pour objet de préserver le *statu quo*, en veillant à ce qu'aucune nation ne soit en mesure d'imposer son hégémonie. Il rend « illusoire l'espoir qu'un camp puisse tirer parti d'une victoire totale » (H. Morgenthau). Sa finalité est de convaincre un État prêt à recourir à la force qu'il sera dans l'incapacité de profiter des avantages de la victoire attendue. Un égoïsme intelligent permet donc de résorber l'état de nature par des associations d'intérêts toujours réversibles, destinées à éviter qu'une nation soit en position de dominer les autres.

La *balance of power* présente ainsi quatre caractéristiques :

- C'est un mécanisme *conservateur*, destiné à préserver le *statu quo*. Si des aménagements à l'ordre établi doivent être envisagés, ceux-ci ne peuvent être obtenus que par voie de négociation.
- C'est un mécanisme *défensif et préventif*. Une nation menant une politique d'équilibre ne doit pas seulement s'abstenir de déclencher une guerre offensive ; elle doit également développer ses capacités militaires de façon à

être en mesure d'influencer efficacement les rapports de force en période critique. La *dissuasion* est à ce titre l'un des moyens de l'équilibre.

- C'est un mécanisme *automatique* : les relations d'amitié ou d'hostilité ne jouent aucun rôle dans la détermination des choix diplomatiques et militaires. On ne soutient pas un État dont on se sent proche. On se place du côté du plus faible pour contrecarrer les ambitions du plus fort. La *balance of power* suppose donc, en préalable, une homogénéisation idéologique du champ diplomatique. Cette nécessité expliqua la Restauration, imposée à la France en 1815 par le congrès de Vienne pour prix de sa participation au nouveau Concert européen.

- Enfin, l'équilibre des puissances est un mécanisme *instable*, sans cesse renégocié. Il impose une intense activité diplomatique parce que les ententes constituées à un moment donné sont obligatoirement éphémères. Il ne peut fonctionner qu'à l'aide d'échanges et de concessions : c'est le *principe des compensations* qui instrumentalisait les plus petites nations dans les tractations des plus grandes.

L'équilibre des pouvoirs est donc avant tout l'instrument des grandes puissances. Il est mis en œuvre par une diplomatie essentiellement secrète. Ces deux raisons contribuèrent aux critiques dont il fit l'objet après la Première Guerre mondiale quand Woodrow Wilson condamna « le grand jeu, discrédité à jamais, de la *balance of power* ». Néanmoins, la dissuasion nucléaire pratiquée par les États-Unis et l'Union soviétique durant la guerre froide fut ouvertement une politique d'équilibre. Qu'elle ait réussi à éviter le conflit direct entre les deux Grands de l'époque atteste de son efficacité ; qu'elle ait contribué à aviver les conflits périphériques – par lesquels Américains et Soviétiques s'affrontaient par clients interposés – témoigne de l'incapacité de la *balance of power* à pacifier l'ensemble de la scène internationale.

B Les alliances

121. La pratique des alliances constituait l'un des instruments de la *balance of power* du XIX^e siècle. Ces alliances comptaient un nombre restreint de participants : Duplice, Triplice, Triple Entente... Leur durée de vie était extrêmement réduite : cinq ans pour la Duplice austro-allemande de 1879, trois ans pour le traité de contre-assurance des trois empereurs de 1881 renouvelé en 1884. Imbriquées les unes dans les autres, elles étaient également à géométrie variable : l'Angleterre devint en 1879 le « partenaire dormant » de l'Allemagne, du fait des intérêts communs austro-anglais dans les Balkans. Enfin, de nombreuses clauses de ces alliances étaient tenues secrètes.

Les alliances contemporaines se distinguent des ententes du XIX^e siècle sur trois points :

- Tout d'abord, ces alliances reposent sur l'article 51 de la Charte des Nations unies qui reconnaît « la légitime défense individuelle ou collective ». Les alliances contemporaines sont défensives et ne peuvent donc plus être secrètes, même si certaines clauses ne sont pas toujours rendues publiques (accord Ailleret-Lemnitzer de 1967 entre la France et l'OTAN, coopérations nucléaires franco-américaines...).

- Ces alliances ont vocation à durer et à compter un plus grand nombre de participants. Le pacte atlantique fut ainsi créé en 1949 pour vingt ans et renouvelable par tacite reconduction pour des périodes de dix ans. Il comptait 16 membres à la fin de la guerre froide. En 1997, l'Alliance décida l'intégration de trois nouveaux pays (Pologne, Hongrie et République tchèque), tout en établissant un partenariat avec 24 pays issus de l'ancien bloc soviétique. En 2004, sept nouveaux États adhèrent à l'Alliance. Pour sa part, le pacte de Varsovie fut créé en 1955 pour 30 ans. En 1985, ses 7 membres le reconduisirent pour vingt ans. Depuis la fin de la guerre froide, cette caractéristique s'accompagne cependant de l'apparition de coalitions *ad hoc* (Irak, Afghanistan...) sous l'égide des grandes puissances qui se superposent aux alliances existantes selon le principe « la mission crée la coalition ».

- Les alliances contemporaines sont également davantage institutionnalisées et comportent un volet politique et un volet militaire. Le traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949 se transforma l'année suivante en organisation militaire (Organisation du traité de l'Atlantique nord), pourvue d'un commandement intégré. Le volet politique permet la représentation des ministres concernés par les questions de défense au sein d'un Conseil assisté d'un Secrétariat général. Certaines organisations, telle l'Union de l'Europe occidentale, sont également ouvertes à des délégations des parlements nationaux au sein d'une Assemblée parlementaire. Sur le plan militaire, ces organisations sont « intégrées » sous l'autorité d'un commandement unique. Celui-ci est assisté par un Comité militaire, auquel participent les États-majors nationaux, et par différents organismes consultatifs (standardisation des armements, planification, recherche...).

L'apport des alliances à la pacification de la vie internationale doit être envisagé à deux niveaux : à l'intérieur de chaque alliance et dans les relations des alliances avec l'extérieur.

L'alliance modifie la nature des liens établis entre ses membres. En renforçant l'interdépendance entre ses membres, elle contribue à faire naître le sentiment d'un destin commun. Dans une étude des années 1950 sur l'OTAN, Karl Deutsch a pu parler à ce propos de « *communautés de sécurité* ». Ces communautés reposent sur « la conviction des individus et des groupes qu'ils sont arrivés à un accord sur un point au moins, à savoir que les problèmes sociaux communs doivent et peuvent être résolus par des mécanismes de changement pacifique ».

L'existence de telles communautés nécessite donc trois conditions : des valeurs partagées, l'anticipation d'avantages économiques et un vouloir-vivre en commun des populations concernées. Ces communautés peuvent prendre deux formes : les *communautés de sécurité pluralistes* et les *communautés de sécurité amalgamées* :

- Les communautés pluralistes ont pour principal objectif de renforcer la paix entre des États souverains. Trois conditions doivent être réunies pour envisager leur création : une compatibilité des régimes politiques, l'abandon du recours à la force dans les relations entre les membres et des comportements politiques, économiques et sociaux prédictibles.

- Les communautés de sécurité amalgamées n'ont pas seulement pour objectif de préserver la paix, mais visent également à la définition d'une identité commune. À la différence des communautés pluralistes, elles peuvent impliquer des abandons de souveraineté de la part des États membres ; ces communautés doivent générer un sentiment d'identité commune et ouvrent la voie à une union d'États (sur le modèle de la construction européenne).

Les alliances transforment donc radicalement la nature des relations entre leurs membres qui renoncent à se faire la guerre, ce que confirment les travaux plus récents sur la *pax democratica*. L'OTAN a ainsi permis de compléter le rapprochement franco-allemand effectué dans le cadre de la construction européenne en associant étroitement les dispositifs militaires français et allemands. Le caractère plus contraignant des alliances intégrées induit cependant de multiples discordes internes : les nations les plus faibles ne supportent pas toujours aisément la *leadership* de la nation dominante, la répartition inégale des responsabilités exacerbe les questions de présence, le partage des charges (*burdensharing*) est une source constante d'insatisfaction réciproque. Les *malentendus transatlantiques*, notamment la rivalité franco-américaine au sein de l'Alliance atlantique, illustrent ces difficultés. Enfin l'absence de garantie d'intervention automatique en cas d'agression (art. V du pacte atlantique) est un facteur d'incertitude peu propice à la réduction des tensions.

Vis-à-vis de l'extérieur, l'existence d'une alliance n'a pas toujours des effets positifs. Même si les alliances contemporaines ont une vocation défensive, leur existence peut en effet accroître la tension internationale. L'apparition d'une alliance suscite un sentiment de menace auprès des États qui n'en font pas partie. La création de l'Alliance atlantique entraîna ainsi la création du pacte de Varsovie six ans plus tard. L'effet d'attraction (*bandwagoning*) qu'exerce l'alliance dominante est une autre source de tension : la décision du Conseil atlantique de Madrid du 8 juillet 1997 d'intégrer la Pologne, la Hongrie et la République tchèque puis, ultérieurement, l'adhésion de sept nouveaux membres en mars 2004 (Bulgarie, Estonie,

Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) ne manqua pas de provoquer un raidissement de la diplomatie russe. Les aspects bénéfiques des alliances sur la sécurité internationale l'emportent pourtant largement sur les aspects négatifs :

- L'existence d'une alliance favorise la solidarité régionale. Malgré les rivalités d'intérêts, l'Alliance atlantique fut par exemple, dès le début des années 1950, le plus fidèle soutien de la construction européenne.

- En assurant la défense des nations les plus faibles ou les plus exposées, elles contribuent à réduire les facteurs d'instabilité : elles sont donc un élément indispensable à la préservation du *statu quo*. Les alliances sont ainsi un élément déterminant des théories du réalisme défensif qui considèrent que la guerre est plus difficile quand les nations sont peu vulnérables.

- La confrontation d'alliances rivales est donc un facteur de pacification régionale. Le face-à-face d'alliances d'importance égale tend tout d'abord à équilibrer les forces en présence et organise, de ce fait, une dissuasion mutuelle. Elles simplifient également la carte des menaces et participent à la stabilisation des régions concernées. Enfin, elles incitent à la négociation et facilitent les échanges en réduisant le nombre des parties en présence. Même si les discussions de *bloc à bloc* aboutissent rarement à des accords directs, elles favorisent la prise de conscience de la nécessité d'une négociation globale où les questions politiques l'emportent sur les considérations militaires. L'échec des négociations sur les forces conventionnelles en Europe entre l'OTAN et le pacte de Varsovie (MBFR) contribua au succès de la conférence sur la coopération et la sécurité en Europe (CSCE) et de son émanation, la conférence sur le désarmement en Europe (CDE). Ultérieurement, l'élargissement de l'OTAN imposa d'établir un partenariat avec la Russie et la création d'un conseil conjoint Russie-Otan (*acte fondateur* du 14 mai 1997).

C De la coexistence pacifique aux « complexes de sécurité »

122. La coopération politique ne produit pas seulement ses effets sur les nations qui participent à une même alliance. Elle permet également d'instaurer un dialogue entre nations hostiles. Ce dialogue transforme l'*ennemi* – avec lequel il est hors de question de négocier au risque de perdre son âme – en simple *adversaire*, avec lequel il est possible de traiter et dont certaines demandes peuvent être considérées comme étant légitimes. Cette légitimation croisée des attentes se fonde le plus souvent sur la reconnaissance du droit à « une égale sécurité », laquelle nécessite un minimum de concertation.

La coexistence pacifique peut être considérée comme le premier degré de coopération entre nations rivales. Le concept est attribué à Lénine mais il devint la référence de la diplomatie soviétique avec la doctrine Malenkov du 15 mars 1953. À l'ère du nucléaire, le président du Conseil soviétique considérait que la confrontation armée

était dorénavant exclue et que toutes les questions litigieuses devaient être réglées par voie d'accords. L'expression sera reprise l'année suivante dans le traité de paix sino-indien à la suite des affrontements sur le Tibet (traité du Pancha Shila du 29 avril 1954). Ce traité servit de référence au mouvement des non-alignés. C'est cependant dans les relations Est-Ouest que la coexistence pacifique devait produire ses effets les plus remarquables durant la période de la détente. En adoptant le 25 juin 1973 la *charte de la coexistence pacifique*, Américains et Soviétiques s'engagèrent ainsi à ne plus rechercher d'avantages unilatéraux. La peur d'un conflit nucléaire servit d'incitation au dialogue. Cette concertation déboucha, avec les accords SALT, sur une véritable coordination des stratégies nucléaires américaines et soviétiques (la dissuasion et la *pax atomica*). À la faveur de ces accords, il fut même possible d'envisager une possible *convergence* entre l'Est et l'Ouest soudés par la nécessité de faire face à une menace commune et par des modes comparables de développement.

En dehors des relations directes entre les deux blocs, la coexistence pacifique se transforma en véritable *condominium* américano-soviétique, qui prit en charge l'ensemble des affaires du monde. Invoquant « l'intérêt supérieur de l'Humanité » (N. Khrouchtchev), Américains et Soviétiques s'accordèrent pour gérer de concert les crises impliquant des nations tierces, tout en s'attribuant le droit exclusif d'intervenir dans leurs sphères respectives d'influence.

Le concept plus récent de « complexe de sécurité » (*security complex*) a été élaboré par Barry Buzan. Il rend compte de l'interdépendance existant dans une même zone géographique entre des alliances rivales. « Le tissu des relations d'amitié et d'hostilité (qui) façonne le caractère général des relations au sein de la région » est au cœur de ce complexe de sécurité. Celui-ci correspond à une phase d'institutionnalisation informelle des rapprochements nés de la coexistence pacifique. Dans une même zone géographique, la constitution d'alliances correspond en effet à un phénomène mécanique d'interactions réciproques. L'existence de deux alliances crée un *système* commun : les décisions de l'alliance A dépendent des décisions de l'alliance B et vice-versa. Les deux alliances sont donc interdépendantes et partagent des intérêts communs en termes de sécurité. Le complexe de sécurité qui unissait l'OTAN et le pacte de Varsovie durant la guerre froide reposait sur la peur et sur le très fort pouvoir d'influence des grandes puissances. Il fut donc caractérisé par une remarquable stabilité, à tel point que certains auteurs n'hésitent plus à parler de « longue paix » pour qualifier la guerre froide. Cependant, la compétition

idéologique interdisait de formaliser cette convergence en institutionnalisant la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe en une nouvelle organisation internationale. À la place, on choisit de poursuivre le processus d'Helsinki par des *conférences de suite* (Belgrade, Madrid, Vienne) et en complétant la négociation politique de la CSCE par une négociation militaire dans le cadre de la Conférence sur le désarmement en Europe (CDE-CSCE). Le complexe de sécurité européen de l'après-guerre froide est pour sa part caractérisé par la disparition de la rivalité idéologique et par un moindre sentiment de menace réciproque. Inversement, le pouvoir d'influence des grandes puissances a décliné, les inégalités entre les États se sont accrues et l'autonomie des acteurs secondaires a augmenté. Il en résulte un système de sécurité plus institutionnalisé (la transformation de la CSCE en Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe – OSCE) mais également plus instable.

La notion de complexe de sécurité caractérise donc les liens informels qui unissent les États sans référence à un quelconque instrument juridique. Elle identifie les points de convergence entre *adversaires* qui sont nécessairement *partenaires* dans le domaine de la sécurité. Elle rend compte d'une réalité politique qui s'avère beaucoup plus contraignante que n'importe quelle institution juridique. Les complexes de sécurité permettent ainsi de prendre la mesure d'une scène interétatique qui, sans être pacifiée, est sans doute moins anarchique que ne le supposaient les premiers réalistes.

Section 4

Conclusion

123. Les approches réalistes de la scène interétatique ont profondément évolué depuis les années de la guerre froide au cours desquelles les réalistes classiques – Hans J. Morgenthau, Raymond Aron... – proposèrent les premières théories des Relations internationales où, dans une jungle anarchique, les États n'agissaient que par intérêt en recourant au besoin à la guerre dont « la légalité et la légitimité » devaient être considérées comme les traits caractéristiques de cette scène interétatique. Les intérêts des États étant alors définis en termes de puissance – « *interest defined as power* » selon l'expression de Morgenthau – les structures internationales étaient fatalement instables, puisque le gain de puissance d'un État se traduisait

obligatoirement dans un jeu à somme nulle par une perte équivalente d'un autre État.

En envisageant que la sécurité et non plus la puissance devait être considérée comme le plus petit commun dénominateur des États, Kenneth Waltz bouleversa en 1979 l'approche traditionnelle. Bien évidemment, pour l'auteur de *Man, The State and War*, ce ne sont ni la nature humaine, ni les modes de gouvernement qui conditionnent le comportement des acteurs sur la scène internationale mais seulement les structures internationales. Or, Waltz a sensiblement évolué puisqu'il considérait à l'origine de sa carrière que cette scène internationale demeurait obligatoirement anarchique puisque, face à une menace, l'État conserve le droit d'utiliser tous les moyens à sa disposition – dont la guerre – pour se défendre. Cependant, le remplacement de la puissance par la sécurité implique trois profondes modifications du cadre général d'interprétation de la scène interétatique :

1. Tout d'abord, il apparaît que les structures internationales ne sont plus systématiquement et fatalement instables. Quand la sécurité des États est assurée, ceux-ci n'ont donc pas naturellement intérêt à le remettre en cause. Les structures internationales doivent donc être considérées comme étant pourvoyeuses d'ordre.

2. Ensuite, les États sont conduits à préférer un comportement coopératif. En effet, s'ils menacent la sécurité de leurs voisins, ceux-ci sont dans l'obligation de réagir et donc de les menacer à leur tour. À l'inverse, s'ils confortent leur sécurité, ils renforcent dans le même la sécurité de leurs voisins qu'ils n'ont plus intérêt à menacer. La sécurité doit donc être envisagée comme un bien commun, la coopération devenant l'instrument du *self-help*, selon le titre d'un article célèbre de Charles Glaser.

3. Enfin, dans cet environnement ambivalent, la guerre ne peut être exclue, mais la paix n'est plus impossible contrairement à la formule ancienne de Raymond Aron. À la place, la société anarchique de Hedley Bull nous invite à penser la complexité en associant la compétition à la coopération, l'hostilité à l'amitié, l'égoïsme à la solidarité.

124. Bibliographie indicative

– Jean-François GUILHAUDIS, *Relations internationales*, Paris, Litec, 2005, 3^e éd., 856 p.

– Pierre de SENARCLENS et Yohan ARIFFIN, *La politique internationale – Théories et enjeux contemporains*, Paris, Armand Colin, 5^e éd., 2006, 266 p.

Chapitre 3

La scène des organisations internationales

125. La scène des organisations internationales dérive de la scène interétatique dont elle s'est progressivement, mais imparfaitement émancipée. Elle rassemble les *organisations interétatiques* qui ont pour objet premier de favoriser la coopération entre les États. À l'origine de toute organisation internationale se trouve une *association* d'États. Cette association donne naissance à une *institution* autonome, dotée de la personnalité internationale. Les organisations internationales ne sont donc pas condamnées à vivre sous la tutelle permanente de leurs adhérents : les buts d'intérêt commun pour lesquels elles ont été créées les autorisent à revendiquer une plus ou moins grande autonomie par rapport aux États.

Toutes les organisations internationales favorisent la *coopération* entre États ; beaucoup plus rares sont les organisations qui visent à l'*intégration* de leurs membres dans une nouvelle structure. Ces deux types d'organisations internationales diffèrent par leur domaine de compétence et par leurs méthodes :

- Le domaine de compétence des organisations de coopération est le plus étendu. Elles interviennent dans la sphère politique et trouvent leur expression la plus avancée dans les organisations à dimension universelle comme l'Organisation des Nations unies. Leur capacité à se substituer aux États est faible et leurs pouvoirs de contrainte sont exceptionnels. À l'inverse, les organisations d'intégration, telle l'Union européenne, ont un objet initial beaucoup plus restreint. Leur aire privilégiée d'expansion est la région et leur champ de compétence est circonscrit à l'origine à des matières spécifiques (économie, transports...).

- Les méthodes de ces deux types d'organisations sont également très différentes. Les organisations de coopération se présentent comme des forums où la diplomatie s'exerce sur un mode multilatéral. L'autonomie de ces organisations est donc réduite et elles restent le plus souvent subordonnées aux États. Les organisations d'intégration disposent d'une autonomie nettement supérieure. Devant assurer la *fusion* des intérêts particuliers de leurs membres, elles expriment l'intérêt général du groupe et peuvent donc prendre des décisions qui s'imposent aux États.

La distinction entre organisations de coopération et d'intégration est, bien sûr, tout à fait artificielle puisqu'il n'existe qu'une seule organisation d'intégration. Au demeurant, cette organisation structurée en « piliers » combine à la fois des processus d'intégration (les politiques communes du premier pilier) et des structures de coopération intergouvernementale (la politique extérieure et de sécurité commune, par exemple). Néanmoins, cette distinction présente un intérêt pédagogique en permettant de mieux analyser la structure et les modes de fonctionnement de ces organisations dont la multiplication est l'une des principales caractéristiques des relations internationales au XX^e siècle puisque l'on dénombreait 30 organisations internationales avant la Première Guerre mondiale, 70 avant la Seconde Guerre mondiale et 231 en 2001 (soit 34 organisations universelles, 31 organisations intercontinentales et 166 organisations régionales). Ces organisations répondent au besoin d'adapter les politiques nationales aux contraintes d'un monde de plus en plus marqué par l'interdépendance (Section 1). Qu'elles soient de coopération ou d'intégration, les organisations internationales participent ainsi à la recherche de nouvelles formes d'action politique (Section 2), sans toutefois parvenir à s'affranchir de la tutelle étatique (Section 3).

Section 1

Coordination et interdépendance

126. Les organisations de coopération et d'intégration ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Les organisations de coopération, dont l'ONU constitue le meilleur exemple, offrent un forum de dialogue permanent entre les États. Leurs structures accordent donc une place prépondérante aux États, qui fixent la majorité des orientations de ces organisations. Les organisations d'intégration visent à créer des autorités supranationales qui exercent des pouvoirs délégués par les États. Leur mode de fonctionnement en réseau correspond à une nouvelle manière de concevoir l'action publique et associe acteurs publics et privés aux décisions de l'autorité centrale.

Les commissions techniques de la première moitié du XIX^e siècle constituèrent la première étape dans l'historique des organisations internationales. Ces commissions étaient chargées de *coordonner* les politiques nationales dans des domaines techniques d'intérêt commun. On parla à leur propos d'*unions administratives*. Parmi ces organismes, on peut citer la Commission centrale pour la navigation

du Rhin de 1815 et la Commission européenne du Danube de 1856. Le développement de la télégraphie fut à l'origine de la première organisation internationale *stricto sensu*. Ce fut la création en 1865 de l'Union télégraphique internationale, qui donna naissance en 1932 à l'Union internationale des télécommunications (UIT).

À la fin de la Première Guerre mondiale, la Société des Nations fut conçue comme une organisation universelle, intervenant dans le domaine politique pour garantir la paix. Son échec en matière de sécurité collective occupa ses réussites dans des domaines plus techniques gérés par ses *Bureaux*, dont le plus célèbre fut le Bureau international du travail (BIT). En dehors de la législation sociale du BIT, la protection des réfugiés et la coopération intellectuelle furent deux domaines où la SDN enregistra d'incontestables succès.

Tout en reprenant et en amendant le projet initial de la SDN, l'Organisation des Nations unies entreprit de favoriser le développement des unions administratives. Celles-ci se transformèrent en institutions *spécialisées*, rattachées à l'Organisation mais disposant d'une totale autonomie par rapport à elle. Parmi ces organisations, on peut citer l'UNESCO dans le domaine culturel et de l'éducation, l'OIT pour le travail, la FAO pour l'agriculture et l'alimentation, l'OMS pour la santé... Parallèlement, la vie de l'Organisation lui impose de s'adapter aux besoins nouveaux auxquels elle doit répondre. On parle alors de *spécialisation fonctionnelle* qui permet la création d'*organes subsidiaires*, destinés à remplir des missions spécifiques. Ils sont liés à l'instance qui les a créés (souvent l'Assemblée générale) mais fonctionnent de manière autonome : conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED), programme des Nations unies pour le développement (PNUD)... L'ensemble de ces institutions apparentées à la famille des Nations unies vise « à l'harmonisation des efforts des nations en vue de fins communes » (art. 1, § 4 de la Charte). Elles ont donc pour but d'associer les États et de renforcer la coopération internationale. Sur un autre mode, l'intensification des échanges se traduit par le développement des organisations régionales. À l'intérieur de ces aires géographiques plus réduites, il est possible d'envisager des coopérations renforcées pouvant déboucher sur la mise en œuvre de politiques communes. Il est dès lors indispensable d'envisager l'existence d'une autorité supranationale, pour mettre en œuvre ces actions communes. La coopération intergouvernementale (§ 1) se transforme alors en intégration supranationale (§ 2).

§ 1. La coopération intergouvernementale

127. Les organisations de coopération associent les États. Ceux-ci sont représentés par leur gouvernement. C'est pourquoi on parle à leur propos d'*organisations intergouvernementales*, par rapport auxquelles se définissent les organisations non gouvernementales (ONG). Le quasi-monopole de la représentation étatique peut évoluer. Héritière du BIT de 1919, l'Organisation internationale du travail organise la participation des employeurs privés et des syndicats au sein de chaque représentation nationale. Certaines organisations, tels le Conseil de l'Europe ou l'Union de l'Europe occidentale, permettent également la participation des parlements nationaux au sein d'une assemblée parlementaire.

Cependant, les organisations de coopération sont placées au service des États et n'existent que par rapport à eux. Elles s'inscrivent dans le prolongement de la tradition réaliste des relations internationales et n'ont pas vocation à bouleverser les cadres traditionnels de l'action diplomatique. Même si elles disposent de la *personnalité internationale* qui leur permet de traiter avec les États, elles ne sont pas souveraines et n'agissent que par délégation de souveraineté consentie par les États. L'organisation internationale ne dispose donc que de compétences d'attribution, définies et limitées par son acte constitutif (principe de spécialité). Les théories de la coopération internationale, qui expliquent le développement des organisations de coopération (A), justifient la place prépondérante accordée aux États dans leurs structures et dans leur fonctionnement (B).

A Les théories de la coopération

128. Les théories de la coopération se présentent comme des aménagements de la doctrine réaliste. Elles envisagent les organisations de coopération comme des instruments créés par les États, sans capacité de se substituer à eux. Le développement des organisations internationales est expliqué par le besoin de coordonner les politiques nationales dans un environnement plus complexe. Deux courants doctrinaux ont ainsi contribué à enrichir la tradition réaliste en intégrant le rôle des organisations internationales dans le jeu traditionnel des États : l'école de l'interdépendance complexe (1) et l'école de l'intergouvernementalisme (2).

1. Le néo-institutionnalisme

129. Dans l'atmosphère du retour de la guerre froide qui caractérisa le début des années 1980, de nombreuses recherches s'efforcèrent de comprendre comment et pourquoi les États avaient intérêt à coopérer plutôt qu'à s'affronter. *Donnant-donnant* de Robert Axelrod – ouvrage publié en 1984 et sous-titré *Théorie du comportement coopératif* – sert de référence à ces travaux. S'efforçant d'apporter une explication au classique dilemme du prisonnier, Axelrod s'employa à démontrer que, sur le long terme, la stratégie gagnante du « *donnant-donnant* » s'avérait systématiquement plus efficace que la tentation de faire cavalier seul. Axelrod se référa à titre d'exemple au comportement des petites unités anglaises et allemandes durant la guerre de tranchées du premier conflit mondial quand, refusant les stratégies de guerre à outrance des États-Majors, les soldats ennemis parvenaient à déterminer une sorte de code de conduite implicite pour le plus grand intérêt de chaque partie, toute violation de ce code étant sanctionnée par des représailles meurtrières. Axelrod en tirait la conclusion qu'une coopération durable pouvait s'instaurer entre des acteurs égoïstes dès lors que ceux-ci découvrent qu'il est de leur intérêt de briser leur isolement et d'établir des relations de coopération sur la base de réciprocité. Le paradoxe auquel il parvenait (paradoxe qui une fois de plus était emprunté aux lois du marché) était que de telles situations de collusion s'avéraient plus difficiles à combattre qu'à instaurer, preuve de la solidité et de la permanence de ces comportements coopératifs.

Axelrod avait mis à jour la nécessité de la coopération, sans toutefois fournir une explication globale. Dans *After Hegemony*, publié en 1984, Keohane s'efforça de comprendre comment cette coopération fonctionnait. La perte d'influence des États-Unis dans le monde, liée à la montée en puissance de l'Europe et du Japon, plaçait en effet les États-Unis dans une situation post-hégémonique. Or, pour les réalistes, cette perte d'influence signifiait un monde plus chaotique, puisque l'ordre reposait sur la puissance. À l'inverse, Keohane estima que les mécanismes de concertation créés à l'époque de la domination incontestée des États-Unis devaient perdurer puisque les réseaux précédemment établis n'avaient aucune raison de disparaître, en dépit de l'affaiblissement relatif des États-Unis. Institutionnalisés ou non, ces réseaux fournissaient en effet un support indispensable pour maintenir une coopération jugée souhaitable par le plus grand nombre d'États. Keohane en arrivait ainsi à définir ces institutions internationales en des termes très proches des « régimes » de Krasner puisqu'il s'agissait selon lui « d'une série durable de règles

(formelles ou informelles) liées entre elles, lesquelles déterminent les comportements, conditionnent les activités et façonnent les attentes ». Même l'absence de leadership ne remet donc pas en cause les bénéfices de la coopération induits par ces institutions, dès lors que les États renoncent à raisonner en termes de gains absolus (obtenus par la force) et privilégient l'obtention de gains relatifs (obtenus par la négociation). En d'autres termes, la négociation réduit la perspective de gains individuels importants, mais augmente la garantie de bénéficiaire d'une partie équitable des gains collectifs résultant de la négociation. Cette coopération se manifeste prioritairement dans les enceintes des organisations internationales, mais elle peut tout aussi bien se manifester dans des réseaux informels. C'est pourquoi Keohane privilégie le terme d'institutions internationales qui ont essentiellement quatre fonctions : 1) réduire les coûts de transaction en vue de favoriser la conclusion d'accords et de garantir leur respect ; 2) favoriser la transparence et la confiance ; 3) fournir les instruments adéquats de résolution des différends ; 4) offrir une aide à la décision. Les institutions internationales de Keohane se présentent donc comme des instruments placés à la disposition des États, lesquels sont demandeurs de structures de concertation et de négociation pour obtenir des gains collectifs. La disparition ou l'absence de telles institutions ne peut donc que produire des effets négatifs sur des États qui, ayant pris la mesure de leurs dépendances mutuelles, s'efforcent désormais de concilier leurs intérêts plutôt que de les opposer. Dans cette perspective, les organisations internationales sont perçues comme des instruments placés à la disposition des États pour faciliter l'adoption d'accords internationaux et assurer le respect des engagements pris. Concernant le contrôle des accords, le rôle des organisations internationales ne doit pas être envisagé sous l'angle de pouvoirs de police ; les organisations internationales se contentent en fait de favoriser la réciprocité, ce qui conduit les États – même les plus puissants – à respecter leur parole pour s'assurer que les autres États se comportent de la même manière.

2. L'intergouvernementalisme

130. L'intergouvernementalisme fut initié dès les années 1960 par Stanley Hoffmann, un universitaire américain proche de Raymond Aron, qui étudia l'essor de la construction européenne dans une perspective réaliste, en essayant de comprendre comment un État aussi nationaliste que la France du Général De Gaulle pouvait promouvoir la coopération européenne. Ultérieurement, Robert O. Keohane s'associa à Hoffmann pour analyser l'accélération de la coopération

européenne dans les années 1980. La théorie de l'intergouvernementalisme visait à comprendre les mécanismes par lesquels les États sont conduits à s'associer pour répondre plus efficacement à des besoins communs. La crainte des pays européens d'accumuler les retards dans le domaine des nouvelles technologies fut à cet égard déterminante et conduisit les gouvernements à associer leurs efforts de recherche puis à élargir les débouchés par la création du marché unique. La coopération interétatique, par le biais des organisations internationales, était donc envisagée comme un procédé rationnel destiné à optimiser l'emploi des moyens mis en commun par les États membres. Cette rationalité expliqua l'abandon progressif du droit de veto au profit d'un mécanisme de prise de décision à la majorité qualifiée. Stanley Hoffmann parla à ce propos de « mise en commun de la souveraineté » (*pooled sovereignty*). Dans cette perspective, la Communauté Économique Européenne, comme organisation internationale, fut envisagée comme « un multiplicateur de puissance ».

Les organisations internationales institutionnalisent donc la négociation-marchandage entre les États (*interstate bargaining*). Leurs décisions se présentent dès lors comme le plus petit commun dénominateur sur lequel se sont accordés les États. Dans cette négociation permanente, le rôle des grandes puissances demeure prépondérant. À cette première constatation, s'ajoute la prise en compte du pouvoir d'influence des organisations internationales : parce qu'elles apportent des solutions que les États ne peuvent offrir, les organisations internationales sont à leur tour en mesure de modifier les règles du jeu. Elles disposent donc d'un pouvoir d'influence, mais celui-ci est insuffisant pour résister aux demandes des États.

Cette première approche a été complétée dans les années 1990 par les travaux d'Andrew Moravcsik qui parle pour sa part d'intergouvernementalisme libéral. Comme Stanley Hoffmann, Moravcsik considère que les décisions des organisations internationales résultent d'un marchandage entre des États rationnels. L'intérêt de cette approche réside dans la dimension « libérale » qui se manifeste lors de la formation des choix nationaux. Les États cherchent toujours à faire prévaloir leurs intérêts nationaux, mais ceux-ci ne sont plus envisagés à travers le prisme réducteur d'un intérêt général incarné par un pouvoir neutre. Les préférences nationales énoncées par les gouvernants dans les organismes de coopération ou d'intégration résultent au contraire des demandes formulées par les acteurs sociaux qui ont réussi à faire prévaloir leurs options dans les instances administratives et politiques internes. L'intergouvernementalisme libéral se présente donc

comme une méthode pour combiner les deux niveaux internes et externes de Robert Putnam et renforcer doublement le pouvoir des gouvernants : les contraintes extérieures permettent à l'exécutif de disposer d'un moyen d'inflexion à l'égard de son opinion publique alors que les contraintes intérieures sont utilisées comme autant d'instruments de chantage à l'échec vis-à-vis des partenaires extérieurs. La négociation qui pourrait être complexifiée par ce « two level game » est cependant facilitée par des mécanismes institutionnels transparents qui réduisent les coûts de transaction, favorisent la confiance en garantissant le respect mutuel et qui se révèlent, *in fine*, être des instruments efficaces d'aide à la décision. S'appuyant sur les conditions de l'équilibre mises à jour par la théorie des jeux, l'intergouvernementalisme libéral explique pourquoi et comment les États parviennent à s'accorder en réduisant leurs exigences par crainte d'être marginalisés ou d'être tenus pour responsables d'un échec. Il en résulte donc que l'État, mais également l'exécutif, sont renforcés par la participation à des organisations régionales dont ils contrôlent l'agenda, les procédures, l'information et les instruments de légitimation.

B Les structures des organisations de coopération

131. Les structures des organisations de coopération accordent une place prépondérante aux États. Destinées à favoriser le dialogue entre les États, ces organisations sont structurées autour d'instances dominées par les logiques étatiques. Leur mode de fonctionnement reproduit ainsi les grandes lignes de fracture qui traversent la scène interétatique. Ce n'est qu'incidemment que ces organisations disposent d'un pouvoir d'initiative par rapport aux préoccupations des États.

L'Organisation des Nations unies illustre parfaitement, du fait de son universalité, les caractéristiques de ce type d'organisation et servira ici d'exemple. En dehors de la Cour internationale de justice, quatre organes principaux structurent l'organisation : une assemblée générale, un conseil restreint, un comité consultatif et un secrétariat général.

- **L'Assemblée générale** est le forum de l'organisation. Les États y sont représentés sur la base de l'égalité souveraine selon le principe *un État, une voix*. 192 États membres participent en 2008 aux travaux de cette instance de débat. Elle peut être assimilée au parlement de l'organisation et dispose, comme toutes les assemblées parlementaires, de commissions spécialisées chargées de préparer les sessions ordinaires ou extraordinaires de l'Assemblée plénière. Les majorités

qui s'y dégagent coalisent le plus souvent les nations les plus faibles, qui s'accordent pour contester l'ordre établi par les grandes puissances. Elle ne dispose donc que rarement d'un pouvoir de décision. Ses *résolutions* sont de simples recommandations. Celles-ci n'ont pas force obligatoire, hormis pour les « questions importantes » (admission d'un nouveau membre, par exemple) et pour les questions relatives à la vie de l'organisation qui nécessitent un vote à la majorité qualifiée. La pratique, depuis le début des années 1960, tend à développer l'adoption des résolutions par *consensus*. Il s'agit d'élaborer un texte auquel aucun participant ne s'oppose formellement. Plus qu'un mode de votation, le consensus est une méthode de négociation qui tend à réduire les oppositions. Les concessions nécessaires à l'obtention de ce consensus expliquent le caractère très général des textes adoptés. Ceux-ci se présentent donc le plus souvent comme des déclarations d'intention.

- **Le Conseil de sécurité** est l'instance de décision. Les sanctions envisagées au chapitre VII de la Charte relèvent par exemple de sa compétence. L'existence de ce conseil restreint est justifiée au nom de l'efficacité, du fait de la difficulté de prendre des décisions au sein d'assemblées trop nombreuses. Le conseil est également un organisme pouvant se réunir à tout moment pour faire face à une situation de crise. Cette permanence le distingue de l'Assemblée générale qui siège par intermittence en sessions. Enfin, ce conseil permet d'accorder une voix prépondérante aux grandes puissances qui exercent des responsabilités particulières dans la vie de l'organisation. La présence des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et le droit de veto dont ils disposent illustrent la dépendance des organisations de coopération à l'égard de la scène interétatique. L'élargissement de ces conseils rend compte des transformations de la vie internationale et de l'accroissement du nombre des États. Le Conseil de sécurité, qui comptait onze membres en 1945, fut ainsi élargi à quinze membres en 1965. Les États qui demandent aujourd'hui à bénéficier d'un siège permanent (Allemagne, Japon, Inde, Brésil...) invoquent également leur puissance – globale ou régionale – pour justifier leur revendication.

- **Le Conseil économique et social (ECOSOC)** est une instance consultative. Composé de cinquante-quatre membres élus pour trois ans par l'Assemblée générale, il est chargé d'établir des rapports sur « des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes » (art. 62, § 1). Son domaine de compétence est d'autant plus étendu que ses pouvoirs sont

restreints : sur la base de ses rapports, il adresse des recommandations à l'Assemblée générale. Son influence la plus notable s'exerce par l'intermédiaire des cinq commissions économiques régionales qui, pour certaines d'entre elles (la CEPAL pour l'Amérique latine par exemple), constituent de véritables viviers pour la formation des élites locales. La possibilité, qui lui est offerte par l'article 71 de consulter les organisations non gouvernementales, lui permet partiellement de se dégager de la logique étatique. Cependant, la présence continue des membres permanents du Conseil de sécurité relativise beaucoup cette autonomie. Le rôle prépondérant accordé aux États au sein de la Commission des droits de l'homme, qui dépend de l'ECOSOC, est une autre illustration de sa dépendance à l'égard des États.

• **Le secrétaire général** est le plus haut fonctionnaire de l'ONU. La commission préparatoire des Nations unies envisageait qu'il devait « personifier l'Organisation dans son ensemble (et) incarner les principes et idéaux de la Charte ». Il est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Sa nomination fait donc l'objet d'un intense marchandage entre les différents groupes géographiques et les grandes puissances. Celles-ci peuvent toujours récuser un candidat en faisant usage de leur droit de veto. Le candidat retenu doit faire la preuve des « plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité » (art. 101, § 2). Le mot « intégrité » doit être compris ici dans le sens « impartialité » : le secrétaire général, ainsi que tout le personnel, s'engage à n'accepter aucune instruction d'un quelconque gouvernement (art. 100). Du fait de sa position, le secrétaire général dispose d'un réel pouvoir d'influence, conforté par la possibilité que lui confère l'article 99 d'attirer « l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix ». Le secrétaire général est ainsi conduit à tenter de faire prévaloir les buts et les principes de l'Organisation sur les intérêts des États. Il est, pour ce faire, conduit à s'appuyer sur les majorités de l'Assemblée générale pour tenter de résister à l'influence des membres permanents du Conseil de sécurité.

Les missions d'une organisation internationale façonnent sa structure. La fonction première des organisations de coopération étant de favoriser la représentation des États, leurs organes principaux sont donc modelés par les exigences étatiques. Ces organisations sont marginalement autorisées à faire prévaloir leurs buts sur les intérêts des États. Elles créent alors des *organes subsidiaires* destinés à accomplir des missions spécifiques. Les attributions de ces organes subsidiaires s'exercent néanmoins dans le cadre des compétences de

l'organe principal qui les a créés. Ils ne peuvent donc invoquer leur mission pour revendiquer plus de pouvoir que l'organe principal auquel ils sont subordonnés. Seuls les organes subsidiaires destinés à assurer le bon fonctionnement de l'organisation – Tribunal administratif des Nations unies, par exemple – disposent de pouvoirs contraignants.

C Les grandes étapes de l'Organisation des Nations unies

132. L'histoire des Nations unies est révélatrice de l'instrumentalisation de l'Organisation qui est placée au service de la scène interétatique.

L'expression « Nations unies » remonte à la Déclaration des Nations unies en guerre contre les forces de l'axe du 1^{er} janvier 1942 (conférence d'Arcadie). Roosevelt, Churchill et Staline tracèrent les grandes lignes du projet de la future organisation lors de la conférence de Téhéran en décembre 1943. Après la conférence préparatoire de Dumbarton Oaks (août-octobre 1944), les trois Grands réunis à Yalta en février 1945 décidèrent la tenue de la conférence de San Francisco. La Charte y fut adoptée le 26 juin 1945.

La deuxième moitié des années 1940 furent les années d'installation de l'Organisation et celles de la découverte de ses difficultés intrinsèques. L'installation des différents organes fut achevée dès la fin de 1946. La première Assemblée générale se réunit à Londres le 10 janvier 1946. Le mois suivant Trygve Lie, ministre norvégien des Affaires étrangères, fut nommé Secrétaire général. Le 12 décembre 1946, la deuxième session de l'Assemblée générale choisit New York pour siège de l'Organisation. Le 31 juillet 1947, l'ONU était en mesure de prendre officiellement la succession de la SDN. Dans l'interval, la sécession de l'Azerbaïdjan irakien, soutenue par l'Union soviétique, avait démontré l'impossibilité de recourir au chapitre VII de la Charte contre une grande puissance. Le premier conflit israélo-arabe et la guerre au Cachemire furent l'occasion d'imaginer des solutions de rechange aux mécanismes déficients de la Charte en matière de maintien de la paix par la création de forces d'interposition. La première résolution de l'Assemblée générale, adoptée le 24 janvier 1946, fixa les priorités de l'Organisation pour les années à venir en vue de l'élimination des armes de destruction massive. Jusqu'à la fin des années 1950, le désarmement général et complet fut la préoccupation essentielle des Nations unies.

Durant les années 1950, les Nations unies vécurent au rythme de la guerre froide. La tension Est-Ouest bloqua dans un premier temps l'ensemble des mécanismes. L'intervention en Corée (27 juin 1950) ne fut rendue possible que par l'absence de l'URSS, ce qui correspondait à une violation de l'esprit de la Charte. La résolution Acheson (dite du *maintien de la paix* du 3 novembre 1950) équivalait à une révision de la Charte en dehors des formes prévues par l'article 108, ce qui expliqua son difficile emploi par la suite. À partir de 1955, le rapprochement américano-soviétique, à la faveur du sommet de Genève, débloqua la situation. L'admission de quinze États nouvellement indépendants le 14 décembre 1955 – à la suite de la levée du veto de l'URSS qui soupçonnait

ces nouveaux États d'être trop liés aux anciennes métropoles (*package deal*) –, dessina les contours des nouvelles majorités au sein de l'Assemblée générale. En novembre 1956, le deuxième conflit israélo-arabe fut à l'origine de la création d'une force d'interposition déployée en Égypte à l'initiative du Canada (ONUC I). Enfin, la réduction de la tension Est-Ouest aboutit à la création de l'Agence internationale de l'énergie atomique le 29 juillet 1957, qui marqua le premier succès de l'ONU en matière de désarmement. La signature du traité de dénucléarisation de l'Antarctique du 1^{er} décembre 1959 signifia cependant l'échec du désarmement général et complet prôné par les Nations unies qui abandonnèrent ces questions aux États-Unis et à l'URSS.

Les années 1960 et 1970 marquèrent un changement complet d'orientation pour l'Organisation. Le développement du tiers-monde fut alors substitué au désarmement comme priorité pour l'ONU. La résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 relative à l'octroi de l'indépendance aux peuples encore sous tutelle coloniale constitue le texte de référence de cette nouvelle orientation. En 1961, la résolution 1710 (XVI) lança la première *décennie du développement* tout en fixant le principe d'une aide publique au développement fixée à 0,70 % du PIB des pays industrialisés. La mort en septembre 1961 de Dag Hammarskjöld – le secrétaire général nommé en 1957 qui avait été violemment critiqué par l'URSS pour ses initiatives durant la crise du Congo – contribua à accélérer le retrait de l'ONU des questions Est-Ouest et au développement des problématiques Nord-Sud. La montée en puissance des pays non alignés au sein de l'Assemblée générale fut le troisième élément de cette évolution. En 1964 fut créée la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui devint le principal instrument du dialogue Nord-Sud. C'est dans le cadre de la CNUCED que se constitua la même année le « groupe des 77 » (ce « syndicat des pauvres » réunit aujourd'hui 128 membres). La réussite politique du sommet des non-alignés d'Alger de septembre 1973 et le premier choc pétrolier du mois suivant favorisèrent l'adoption du programme d'action du 1^{er} mai 1974, qui annonçait la charte du nouvel ordre économique international (NOEI) du 12 décembre 1974.

Le deuxième choc pétrolier de 1979 et le problème de la dette qui en résulta contribuèrent à modifier une nouvelle fois les priorités. Le front unitaire des pays du Sud vola en éclat et le NOEI fut alors privé de son principal moteur. Dans le même temps, le retour de la tension Est-Ouest imposa aux Nations unies de réinvestir le champ politique. Paradoxalement, on demanda à l'ONU d'intervenir en qualité de médiateur (affaire des otages américains à Téhéran, guerre d'Afghanistan) alors que les circonstances étaient peu propices à son intervention. La première moitié des années 1980 fut défavorable à l'Organisation qui ne parvint pas à mettre un terme au conflit Iran-Irak et qui traversa une nouvelle période de turbulence marquée par une grave crise financière. Dans la seconde moitié de la décennie, l'effet Gorbatchev et le rapprochement américano-soviétique favorisèrent au contraire l'action des Nations unies. En 1989, les forces des Nations unies se virent ainsi décerner le prix Nobel de la paix, alors que l'Assemblée générale préconisait de briser le tabou de la non-ingérence pour secourir les populations en danger (résolutions 43/131 de 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990).

Le début des années 1990 fut caractérisé par la fin des blocages au sein du Conseil de sécurité, qui permit une intervention immédiate lors de l'invasion du Koweït par les troupes irakiennes en août 1990. Les Nations unies semblèrent alors en mesure d'accomplir leur mission. Les droits de l'homme devinrent la priorité de l'Organisation. La résolution 688 du Conseil de sécurité du 5 avril 1991 organisa la première opération humanitaire qui empiétait ouvertement sur la souveraineté irakienne au profit des populations du Kurdistan irakien. En juin 1993, la conférence de Vienne proclama dans son document final le « caractère incontestable » de l'universalité des droits de l'homme. Parallèlement, les missions d'intervention se multiplièrent, alors que le Secrétaire général envisageait la possibilité d'initier « une diplomatie préventive » en transformant le maintien de la paix (*peacekeeping*) en « opérations de consolidation de la paix » (*peace enforcement* – Agenda pour la Paix de juin 1992 actualisé en janvier 1995). La multiplication des sommets traitant de sujets transnationaux – environnement à Rio en 1992 et Kyoto en 1997, population au Caire en 1994, développement social à Copenhague en 1995, conférence sur les femmes de Pékin en 1995 – sembla indiquer que l'Organisation était enfin parvenue à faire prévaloir ses buts et ses méthodes sur les conceptions étatiques traditionnelles.

La deuxième moitié des années 1990 fut marquée par un double mouvement contradictoire. D'une part, les Nations unies, agissant au nom de la communauté internationale, furent en mesure de briser le barrage de la non-ingérence. Il en résulta une multiplication des interventions à l'intérieur même des États, au nom du principe d'assistance à personnes en danger. Dans cette tâche, les Nations unies furent en outre conduites à instaurer des procédures originales de coopération avec les organismes régionaux (OTAN, OUA...), ce qui leur permit de s'émanciper de la tutelle trop exclusive des États. Parallèlement, on assista cependant à une réintroduction des logiques étatiques dans le mode de fonctionnement de l'Organisation. Confrontées à un grave problème de trésorerie, les Nations unies se trouvèrent dans l'obligation de réformer des structures conçues pour répondre aux problèmes d'une autre époque. L'influence prépondérante des États-Unis au Conseil de sécurité posa également la question de la légitimité des interventions de l'Organisation en faveur de la mise en œuvre d'un nouvel ordre international contesté. Enfin, les Nations unies découvrirent qu'elles avaient abandonné la priorité accordée antérieurement au développement à une époque où la globalisation des échanges donnait une dimension nouvelle aux relations économiques. Selon Marie-Claude Smouts, le rôle prépondérant des institutions spécialisées – FMI, Banque mondiale –, la place des « clubs » (club de Paris pour la dette publique, club de Londres pour la dette privée) et la multiplication des sommets (G-7/8) participeraient désormais à la renaissance d'un très classique « Concert » international, plus proche de la diplomatie traditionnelle que du multilatéralisme onusien.

La fin des années 1990 et le début des années 2000 ne permirent pas aux Nations unies d'inverser cette tendance. En réplique aux attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis engagèrent une « guerre contre le terrorisme » où les Nations unies n'avaient aucune marge de manœuvre. Les coalitions *ad hoc* organisées sous l'égide de Washington engagèrent ainsi des opérations militaires en se dispensant de l'aval du Conseil de sécurité (Afghanistan en

octobre 2001 et Irak en mars 2003), le recours à la diplomatie coercitive en 1999 sous forme de bombardements en Serbie sans autorisation préalable du Conseil de sécurité ayant servi à ce titre de précédent. Faute d'avoir pu se démarquer de la politique américaine, les Nations unies durent légitimer *a posteriori* les actions entreprises (résolution 1511 du 16 octobre 2003 transformant les forces de la coalition organisées par les États-Unis en force multilatérale), tout en se retrouvant dans l'obligation de participer à la reconstruction des zones de conflit (mission intégrée d'assistance en Afghanistan confiée à L. Brahimi à la suite des accords de Bonn du 3 décembre 2001). Tributaires de l'agenda imposé par les États-Unis (sommet international sur la démocratie, le terrorisme et la sécurité de mars 2005, accompagnement de la « feuille de route » sur le processus de paix au Proche-Orient...), les Nations unies se ménagent une zone de relative autonomie en privilégiant les questions de développement (sommet du Millénaire de septembre 2000), tout en poursuivant la réforme en profondeur de leurs structures à la suite de l'Agenda de la réforme de 1997 (création des « maisons de l'ONU » et renforcement du rôle du coordonnateur résidant des Nations unies, question de l'élargissement du Conseil de sécurité, réforme de la Commission des droits de l'homme...).

§ 2. L'intégration supranationale

133. Les organisations d'intégration disposent de pouvoirs plus étendus à l'égard des États que les organisations de coopération. Les transferts de compétences dont elles bénéficient leur permettent d'atteindre directement les populations des États membres et leurs organes administratifs exercent leurs fonctions dans « l'intérêt général de la communauté » (article 157, § 2 du traité de Rome). Cependant, ces organisations sont nettement moins nombreuses que les organisations de coopération. En outre, leur autonomie est limitée aux seuls domaines où leur action est plus efficace que celle des États (principe de subsidiarité). Dans ces domaines, la simple délégation de souveraineté dont bénéficient les organisations de coopération se transforme en « souveraineté partagée ».

Les théories de l'intégration permettent de comprendre l'apparition de ces instances supranationales (A), tout en expliquant leur délicate cohabitation avec des autorités étatiques, qui n'ont nullement l'intention de se fondre dans ces nouveaux grands ensembles (B). Les grandes étapes de la construction européenne serviront d'illustration au mode de développement des organisations d'intégration (C).

A Les théories de l'intégration

134. Les doctrines de l'intégration dérivent en partie des théories des relations internationales avec, notamment, les théories fonctionnalistes (1) et néo-fonctionnalistes (2). Elles proviennent également du champ interne, avec la réflexion menée sur les politiques publiques et sur le fédéralisme (3).

1. Le fonctionnalisme

135. Le fonctionnalisme est un courant de pensée qui s'est développé après la Seconde Guerre mondiale dans des centres de réflexion proches des créateurs de l'Europe. *A Working Peace System* de l'anglais David Mitrany est l'ouvrage de référence de cette école qui influença très largement le discours de présentation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier de Robert Schuman du 9 mai 1950. « L'Europe, déclarait Schuman, ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble ; elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ». Les caractéristiques de ce courant doctrinal sont au nombre de trois :

- Le fonctionnalisme est l'expression d'une profonde défiance à l'égard des États incapables de satisfaire aux « besoins fondamentaux » des populations qui aspirent à la paix et à l'amélioration de leur bien-être. Le fonctionnalisme propose ainsi une conception technocratique de la vie internationale dans laquelle des fonctionnaires et des techniciens internationaux doivent se substituer aux instances administratives nationales pour prendre en charge les besoins de l'humanité.

- Le fonctionnalisme est une méthode empirique. L'idée de projet d'ensemble est récusée. À la place, on isole des domaines spécifiques où des coopérations particulières sont envisageables. Dans chacun de ces domaines, on crée une Haute Autorité disposant de prérogatives étendues qui s'imposent aux États. L'habitude de la coopération doit permettre la multiplication de ces instances supranationales.

- Enfin, le fonctionnalisme se propose de penser la politique *autrement*. Les autorités supranationales disposent de pouvoirs transversaux. Elles peuvent agir directement sur les populations concernées par leur domaine de compétence. Celui-ci ne se confond pas avec un territoire classique, délimité par une frontière. L'exercice du pouvoir est ainsi dissocié de l'assise territoriale : un même espace géographique peut être soumis à l'autorité de plusieurs organisations fonctionnelles.

2. Le néo-fonctionnalisme

136. Contrairement au fonctionnalisme, le néo-fonctionnalisme se voulait beaucoup moins critique à l'égard des États. Plutôt que de

diluer les souverainetés en fractionnant les allégeances, le néo-fonctionnalisme envisageait de créer un super État de type fédéral sur une base territoriale élargie, tout en préservant les souverainetés d'origine. *The Uniting of Europe* de l'Américain Ernst Haas est à l'origine de cette nouvelle version du fonctionnalisme. Cet ouvrage n'avait cependant aucune vocation théorique ; il se présentait comme une analyse descriptive de la mise en place du marché commun dans laquelle se retrouvaient les trois caractéristiques du néo-fonctionnalisme :

- Comme le fonctionnalisme, le néo-fonctionnalisme considère que l'intérêt partagé est le plus solide ciment de la coopération internationale. Cette conception dérive donc du libéralisme du XIX^e siècle, qui envisageait que la paix dériverait du commerce entre les États. Le schéma libéral est néanmoins complété par la prise en compte de la nécessité de préserver une autorité politique, envisagée dans le cadre d'une fédération d'États.

- L'idéal n'a pas sa place dans cette vision de la vie internationale. L'intégration doit donc être menée *fonction* après *fonction*, de manière pragmatique. Une fois lancé, le processus d'intégration est élargi, au gré des opportunités, à des domaines nouveaux par un effet d'engrenage (*spill-over effect*). Ce *spill-over effect* décrit la progression mécanique de l'intégration. Les caractéristiques de ce processus expliquent la complexité institutionnelle de ces organisations. L'intégration est à l'origine envisagée dans un domaine technique. Au gré des opportunités, de nouveaux domaines sont ensuite *intégrés*. Il en résulte que l'intégration est menée sans que ses principaux acteurs aient la capacité d'imaginer les conséquences de leurs décisions (principe d'*indirection*). Au fur et à mesure de la progression de l'intégration surgissent de nouveaux acteurs dont les intérêts ne peuvent plus être définis en termes nationaux : fonctionnaires, lobbies, régions... Les stratégies des acteurs concernés ne sont dès lors jamais identiques, mais simplement convergentes (principe du consensus). Les objectifs de l'intégration ne peuvent donc être fixés à l'avance (principe d'*incrementalism*).

- L'intégration est conduite de manière technicienne par des élites politiques, administratives, syndicales ou industrielles convaincues de sa nécessité. Les domaines intégrés sont ensuite exclus du champ politique et confiés à des autorités bureaucratiques. Les questions politiques, qui ne sont pas susceptibles d'être intégrées, demeurent du domaine des États. C'est à ce propos que le néo-fonctionnalisme diffère le plus du fonctionnalisme puisqu'il n'envisage pas la disparition des États et ne condamne pas systématiquement le mode d'organisation politique dans les domaines où celui-ci est plus performant que la gestion bureaucratique.

L'originalité – mais aussi le principal défaut – du néo-fonctionnalisme réside dans l'irréversibilité apparente du processus, dans lequel la *nécessité* prime la volonté politique. Les bénéfices que tirent les États de l'intégration les conduiraient à élargir mécaniquement les compétences des autorités supranationales. L'union politique serait

la résultante automatique de l'union économique. L'exclusion de toute volonté politique interdit alors de « donner sens » à cette nouvelle entité à laquelle les populations sont invitées à participer sur la base de « préférences de consommation » et non pas « de valeurs partagées » (Zaki Laïdi).

3. Le fédéralisme participatif

137. Comme le néo-fonctionnalisme, le fédéralisme accorde une place prépondérante aux élites qui tirent le processus et trouvent les solutions nécessaires pour désarmer les résistances à l'intégration. Les études contemporaines sur le fédéralisme se fondent pour l'essentiel non pas sur la création de nouvelles fédérations, mais sur le fonctionnement des fédérations existantes (Suisse, Allemagne, Canada...). L'intégration est étudiée à partir de l'agrégation des politiques intérieures. Parmi les très nombreuses études sur le fédéralisme, nous retiendrons ici le concept de fédéralisme *participatif*, étudié par Jean-Louis Quermonne et Maurice Croisat. L'originalité de cette approche réside dans l'analyse des modalités pratiques de la cohabitation entre les autorités fédérales et fédérées (Länder, cantons, régions...).

Le fédéralisme participatif peut se définir comme « un mode de gouvernement qui repose non seulement sur l'autonomie des communautés fédérées et leur participation aux institutions et instances fédérales, mais surtout sur la coopération entre gouvernements pour atteindre des buts communs par des ententes, des programmes et des financements conjoints ». Le fédéralisme intergouvernemental est donc une méthode de gestion concertée entre les niveaux fédéral et fédérés, qui accorde plus d'attention à la pratique qu'aux textes constitutionnels obligatoirement trop rigides. Entre les « compétences exclusives » des autorités locales et les « compétences partagées » des autorités fédérales, il existe des domaines mixtes (les tâches communes). Celles-ci sont gérées de manière concrète, sur la base d'une « coordination volontaire des politiques fédérales et fédérées ». Deux niveaux de coopération peuvent alors être distingués :

- une coopération verticale entre la fédération et les autorités locales qui s'effectue sur le mode du dédoublement fonctionnel, par lequel les autorités fédérées participent en même temps aux instances fédérales ;
- une coopération horizontale entre les autorités locales qui échangent des informations, coordonnent leurs interventions et surtout, s'accordent pour présenter un front commun contre le niveau fédéral.

B La répartition des compétences au sein de l'Union européenne

138. L'architecture des organisations de coopération est relativement simple ; les organisations d'intégration sont pour leur part beaucoup plus complexes. Leurs structures s'apparentent autant à celle des organisations de coopération qu'à celle des États. Dans leur cas, la description des instances se révèle moins pertinente que l'analyse de la répartition des compétences entre les différents organes pour comprendre leur mode de fonctionnement en réseau.

La méthode communautaire s'articule à travers les trois instances du triangle *institutionnel* décrit par l'article 189 du traité de Rome modifié par le traité de Maastricht : « pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent traité, le Parlement européen conjointement avec le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ».

- **La Commission** dispose du monopole de pouvoir de proposition. C'est donc un organe d'initiative qui est en même temps l'organe d'exécution des Communautés. La Commission est également la gardienne des traités, c'est-à-dire qu'elle dispose du pouvoir de poursuivre les États devant la Cour de justice. La collégialité de la Commission garantit son indépendance à l'égard des intérêts nationaux. À compter de 2014, la Commission comptera 18 commissaires nommés pour cinq ans, c'est-à-dire que le tiers des États ne seront plus représentés dans cette instance.

- **Le Conseil** est à la fois le principal législateur communautaire et l'un des éléments de l'exécutif de l'Union. Il peut prendre deux formes : le Conseil des ministres et le Conseil européen. Le *Conseil des ministres* réunit, selon des compositions à géométrie variable, les ministres des États membres pour chacun des sujets placés à l'ordre du jour : le Conseil des affaires générales réunit les ministres des Affaires étrangères, le Conseil « affaires intérieures » apparut à la suite de l'Acte unique pour favoriser la concertation des ministres des Affaires européennes, le Conseil « Écofin »... Dans sa fonction législative, il adopte en dernier ressort les règlements et les directives communautaires. En fonction des domaines traités, les décisions sont prises à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité. Deux fois par an au minimum, les réunions plus solennelles du Conseil réunissent les chefs d'État et de gouvernement, assistés des ministres des Affaires étrangères. C'est le *Conseil européen*, auquel participe également le président de la Commission. C'est à la fois

l'instance suprême de l'Union et l'organe de la coopération intergouvernementale. Le traité de Lisbonne prévoit en outre que le futur président du Conseil sera nommé pour deux ans et demi, renouvelable une fois. Ce même traité modifie les règles de vote en élargissant la règle de la majorité qualifiée à 51 nouveaux domaines, seules les questions de politique étrangère, la sécurité sociale, la fiscalité et la culture restant soumises au principe de l'unanimité. La règle de la majorité qualifiée a également été modifiée puisque, à partir de 2014, un texte devra obtenir le support de 55 % des États représentant au moins 65 % de la population totale de l'Union pour être adopté.

• **Le Parlement européen** est l'organe de représentation. Comme tous les autres parlements, il dispose de pouvoirs nettement moins étendus que les organes d'exécution (parlementarisme rationalisé). La tendance est cependant à l'augmentation de ses pouvoirs depuis son élection au suffrage universel direct en juin 1979. À l'origine des Communautés européennes, il disposait d'une simple compétence consultative. Depuis 1982, il adopte ou rejette définitivement le budget. L'Acte unique de 1986 lui a ensuite donné un pouvoir d'amendement complété par le pouvoir de donner des avis conformes et un droit de veto suspensif. Les traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997) lui attribuent un droit d'initiative indirect, le droit de participer à la nomination de la Commission et un pouvoir de codécision en matière de régulation du marché intérieur et dans l'élaboration de programmes-cadres (environnement, transports, recherche...). Enfin, les pouvoirs de contrôle du Parlement tendent également à se développer. À ce titre, le traité de Maastricht l'associe à la composition de la Commission. Dans le souci d'améliorer le fonctionnement démocratique de l'Europe, le traité de Lisbonne a élargi la procédure de codécision afin de la placer sur un pied d'égalité avec le Conseil pour la très grande majorité des actes législatifs européens, tout en augmentant son pouvoir de contrôle budgétaire et de supervision des accords internationaux.

Ces structures originales dessinent un ensemble d'une rare complexité que Jean-Louis Quermonne rend compréhensible en distinguant quatre sous-systèmes :

• un système politique et administratif communautaire qui est le domaine de l'intégration. La tendance est aujourd'hui à l'extension de ce *premier pilier*. Le traité d'Amsterdam a ainsi « communautarisé » les coopérations en matière de justice et d'affaires intérieures (contrôles frontaliers, immigration, asile politique...);

• un système de coopération intergouvernementale institutionnalisé en matière de Politique Extérieure et de Sécurité Commune (le *deuxième pilier*).

Dans ce domaine, les grandes orientations restent prises à l'unanimité pour préserver la souveraineté des États ;

- un système combiné dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. La coopération intergouvernementale demeure la règle mais la commission dispose d'un droit d'initiative partagée (le *troisième pilier*) ;

- un système mixte dans le domaine de l'Union économique et monétaire où se combinent des stratégies d'intégration (la Banque centrale, l'euro) et des stratégies de coopération (Conseil des ministres Écofin).

Dans une large mesure, la construction européenne se présente ainsi comme un « modèle fédéraliste à l'envers », où les États assurent les fonctions régaliennes (sécurité, défense, diplomatie, justice) alors que les institutions européennes sont en charge des politiques communes. Dans cette perspective, les domaines fédéraux sont en outre prioritairement gérés sur le mode intergouvernemental par la coopération des États.

C Les grandes étapes de la construction européenne

139. L'entre-deux-guerres n'avait pas permis de faire aboutir les différents projets d'Union européenne. Parmi ceux-ci, le plan Briand du 7 septembre 1929 envisageait la création d'un lien fédéral entre les États européens, tout en préservant les souverainetés. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, les nécessités de la reconstruction et la menace soviétique permirent de réunir les conditions favorables au rapprochement des États de l'Europe de l'Ouest. Dans un discours prononcé à Zurich le 19 septembre 1946, Winston Churchill insistait sur la nécessité d'ériger « quelque chose comme les États-Unis d'Europe », tout en déclarant que la Grande-Bretagne ne pourrait y participer du fait de son insularité. Le plan Marshall se traduisit par la création de l'Organisation européenne de coopération économique à l'initiative des États-Unis (16 avril 1948). Les premiers signes annonciateurs de la guerre froide seront à l'origine d'un rapprochement militaire entre la France et la Grande-Bretagne par le traité de Dunkerque (4 mars 1947), élargi le 17 mars 1948 aux pays du Benelux. Enfin, le Conseil de l'Europe, apparu le 5 mai 1949, incarnait les valeurs démocratiques sur un continent désormais coupé en deux par le rideau de fer.

La première crise de Berlin (1948-49) et la tension de guerre froide contribuèrent à rapprocher la France et la nouvelle République fédérale allemande. L'axe Paris-Bonn constitua dès lors le moteur de la construction européenne. Le plan Schuman du 9 mai 1950 donna ainsi naissance à la Communauté européenne du charbon et de l'acier le 18 avril 1951. Entre-temps, les pressions américaines en faveur du réarmement allemand avaient été à l'origine du plan Pleven du 24 octobre 1950 relatif à la Communauté européenne de défense (CED). Ce projet se révéla vite trop ambitieux : si les États européens étaient prêts à coopérer dans le domaine économique, ils n'étaient pas pour autant disposés à renforcer leur coopération politique. En outre, la signature du traité de

l'Atlantique Nord (4 avril 1949) et la création de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord l'année suivante assuraient la présence américaine en Europe. La présence de l'OTAN rendait moins indispensable la mise en place d'un système européen de défense, qui aurait nécessité la création d'une instance politique de contrôle. La CED fut définitivement abandonnée en août 1954. À sa place, l'accord de Londres du 24 octobre 1954 institua l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui se présenta comme une simple instance de concertation des pays européens en marge de l'OTAN. Cet échec politique imposa la méthode fonctionnaliste pour penser la construction européenne. À la suite de la conférence de Messine (juin 1955), le comité Spaak prépara une première conférence intergouvernementale. Celle-ci aboutit à la signature des traités de Rome le 25 mars 1957 instaurant la Communauté économique européenne (CEE) et l'Euratom.

Dans les années 1960, les succès du Marché commun compensèrent les échecs répétés de la coopération politique et confirmèrent le bien-fondé de la démarche fonctionnaliste. L'union politique envisagée par les plans Fouchet (1961-1962) avorta du fait des arrière-pensées du général de Gaulle qui le 15 mai 1962 se présenta comme l'avocat de « l'Europe des Patries ». Cette opposition française à toute autorité supranationale se vérifia lors de la crise de la *chaise vide* : le 1^{er} juillet 1965, le gouvernement français refusa de siéger au Conseil des ministres en signe d'opposition au développement du vote à la majorité qualifiée qui privait la France de son droit de veto. En entérinant le maintien de la règle de l'unanimité, le compromis de Luxembourg du 29 janvier 1966 freina durablement le processus d'unification politique. Les deux vetos du général de Gaulle à l'adhésion de la Grande-Bretagne (14 janvier 1963 et 16 mai 1967) contribuèrent en outre à entretenir le climat de suspicion entre la France et les petits pays de la CEE qui auraient aimé contrebalancer la trop forte influence française. Enfin, l'axe Paris-Bonn, constitué lors du traité de l'Élysée du 22 janvier 1963, fut vidé de sa substance par le Bundestag : l'« union de la Bombe et du mark » se révéla insuffisante pour compléter le dynamisme économique du Marché commun par une volonté politique clairement affirmée. Par comparaison, le rapprochement des économies européennes fut mené avec une rare efficacité. Le 14 janvier 1962 étaient adoptés les premiers textes de la politique agricole commune (PAC). Le 1^{er} juillet 1967 s'ouvrait un marché unique pour les céréales et l'union douanière était achevée le 1^{er} juillet 1968, avec dix-huit mois d'avance sur le calendrier. La fusion des exécutifs des communautés (CEE, Euratom et CECA), décidée le 8 avril 1965, consacra à la fois le succès du Marché commun et l'abandon de la perspective supranationale de la CECA.

Les années 1970 débutèrent sous de meilleurs auspices. Le départ du général de Gaulle (28 avril 1969) et son remplacement par Georges Pompidou permirent de relancer la dynamique européenne. Le sommet de La Haye (1^{er}-2 décembre 1969) fut placé sous le signe de la relance avec le triptyque « achèvement, approfondissement, élargissement ». Dès le 1^{er} janvier 1973, la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark adhéraient à la Communauté. L'année suivante, le sommet de Paris créa le *Conseil européen* (10 décembre 1974), institutionnalisant ainsi son double rôle d'instance suprême de la Communauté et d'organe intergouvernemental chargé de donner « à la construction

européenne une impulsion politique générale ». Celle-ci paraissait dès lors en mesure de donner suite aux rapports Davignon de 1970 et de 1972 concernant la coopération politique. La déclaration d'identité européenne adoptée à Copenhague le 15 décembre 1973 avait ainsi pour ambition d'accroître la visibilité de la Communauté sur la scène internationale. Cette orientation mena néanmoins à une impasse : lors du premier choc pétrolier de 1973, la solidarité atlantique l'emporta sur la solidarité européenne. La demande de renégociation des termes de l'adhésion britannique, formulée par le nouveau gouvernement travailliste élu en mars 1974, contribua en outre à briser l'élan de La Haye. De cette décennie, seule l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct en juin 1979 peut être considérée comme un succès politique. À l'inverse, la coopération économique fut renforcée à la faveur de la crise du système monétaire de Bretton Woods. Le serpent monétaire européen, créé le 10 avril 1972, favorisa un début de solidarité monétaire qui permit de surmonter les crises provoquées par les fluctuations erratiques des monnaies. Le Conseil européen de Brême de juillet 1978 concrétisa cette solidarité en instaurant le système monétaire européen (SME) qui se présenta comme un régime de changes fixes interne à l'Europe. Le SME ouvrait la voie à une coordination des politiques monétaires en réduisant les marges de fluctuations des monnaies à +/- 2,25 % par rapport à l'Ecu, la monnaie commune qui constituait l'étalon du système.

Les années 1980 obéirent à la même logique. La crise des euromissiles avait rappelé aux Européens leur dépendance vis-à-vis des États-Unis et de l'OTAN. La déclaration solennelle sur l'Union européenne, adoptée le 19 juin 1983, rappela la nécessité de la coopération politique, alors que la déclaration de La Haye du 27 octobre 1987 envisageait de faire de l'UEO le pilier d'une « identité européenne de défense ». L'élargissement à la Grèce (1^{er} janvier 1981) puis à l'Espagne et au Portugal (1^{er} janvier 1986) et l'apurement du contentieux budgétaire avec la Grande-Bretagne (conseil de Fontainebleau du 25 juin 1984) semblaient réunir les conditions favorables à cette nouvelle relance. L'Acte unique (17-18 février 1986) instaura des mécanismes de concertation diplomatique dans le cadre de la coopération politique européenne (CPE). Ces instruments se révélèrent cependant très vite inadaptés. Jean-Louis Quermonne parla à propos de ce volet diplomatique de l'Acte unique de « pâle réplique » du projet d'Union européenne qui avait été présenté par le Parlement européen le 14 février 1984. Les bouleversements provoqués par la chute du Mur de Berlin (9 novembre 1989) démontrèrent la faiblesse institutionnelle de la CPE, alors que les États-Unis proposaient de bâtir « un nouvel atlantisme dans une Europe nouvelle » (doctrine Baker du 12 décembre 1989). Le volet économique de l'Acte unique, qui faisait suite au *Livre Blanc* de la Commission pour l'achèvement du marché intérieur en 1993, remplit quant à lui ses objectifs en facilitant l'adoption des 279 propositions de la Commission. Le *Marché commun* des origines céda la place au *Marché unique* défini comme « un espace sans frontière intérieure », destiné à faciliter « la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux ». Une fois de plus, la dynamique économique se révélait plus efficace que la dynamique politique.

Les années 1990 furent marquées par les conséquences de la disparition de l'Union soviétique et l'approfondissement de l'intégration économique par l'adoption d'une monnaie unique. La crainte de la France de voir l'Allemagne réunifiée (3 octobre 1990) oublier ses engagements européens et se tourner vers sa zone d'expansion historique du centre de l'Europe (*Mittleuropa*) servit d'accélérateur à la réforme de la Communauté. Une double initiative franco-allemande (avril et décembre 1990) permit de réunir deux nouvelles conférences intergouvernementales qui préparèrent le traité de Maastricht. Celui-ci fut adopté le 7 février 1992. Malgré de réels progrès, marqués par la naissance officielle de l'Union européenne le 1^{er} novembre 1993, la dimension politique resta une fois de plus en retrait des avancées économiques. Les acquis politiques furent en effet essentiellement d'ordre institutionnel, permettant ainsi l'élargissement à la Finlande, la Suède et l'Autriche le 1^{er} janvier 1995. Parallèlement, l'entrée en vigueur le 26 mars 1995 de la convention de Schengen adoptée le 19 juin 1990, permit de compléter la libre circulation des marchandises par la libre circulation des personnes et contribua de ce fait à renforcer le concept nouveau de citoyenneté européenne, tout en jetant les bases d'une coopération renforcée en matière de sécurité publique. Une nouvelle conférence intergouvernementale, réunie en 1996, prépara le traité d'Amsterdam. Adopté le 18 juin 1997, celui-ci augmentait très sensiblement les pouvoirs de codécision du Parlement européen, lequel fut en mesure de forcer la Commission à démissionner collectivement le 16 mars 1999 à la suite d'une longue guérilla parlementaire. En matière diplomatique, les traités de Maastricht et d'Amsterdam s'efforcèrent de compléter l'harmonisation des positions recherchée par la CPE par la mise en œuvre d'une véritable politique extérieure et de sécurité commune (PESC). La dimension « sécurité » de la PESC ouvrait en même temps la possibilité de bâtir un pilier européen de la défense, tout en préservant l'Alliance atlantique. Les accords de Berlin du 3 juillet 1996, relatifs à la réforme des structures de l'OTAN, intégrèrent ainsi le principe d'une « identité européenne de défense ». Les résultats concrets ne furent cependant pas à la hauteur des espérances. L'échec patent de l'Europe dans la gestion de la guerre dans l'ex-Yougoslavie se traduisit ainsi par l'intervention américaine (accords de Dayton du 21 novembre 1995). Par comparaison, l'Union économique et monétaire représenta une avancée qualitative d'une tout autre ampleur. La convergence des économies européennes, qui avait permis l'ouverture du « grand marché » le 1^{er} janvier 1993, autorisait d'envisager une intégration monétaire. Celle-ci fut menée en trois étapes. De juillet 1990 à décembre 1993, la première étape acheva la libération complète des mouvements de capitaux. Cette liberté totale des mouvements de capitaux fut dans un premier temps responsable d'une instabilité accrue des taux de change (1992-1993) qui se manifesta par la crise d'août 1993. Celle-ci obligea les autorités monétaires à élargir les marges de fluctuations des parités à +/- 15 %. En dépit de ces attaques répétées qui soulignèrent les faiblesses de la coopération monétaire, la deuxième étape débuta en janvier 1994. Elle constituait une phase de transition, destinée à appliquer les « critères de convergence » de Maastricht. Un Conseil européen extraordinaire qualifia en mai 1998 les onze pays autorisés à entrer dans la zone « euro » le 1^{er} janvier 1999. À cette date, l'Ecu – en tant que monnaie commune cohabitant avec les monnaies nationales – fut abandonné au profit d'une

monnaie unique (l'euro), destinée à être substituée aux monnaies nationales au plus tard le 1^{er} juillet 2002.

Si la fin des années 1990 fut marquée par la naissance de l'euro, l'entrée dans le troisième millénaire fut synonyme pour l'Europe d'une intense réflexion sur les conditions d'émergence d'une véritable identité européenne de sécurité et de défense, en même temps que se posait la question de l'adaptation des institutions en vue de l'inévitable élargissement à l'Est. La crise du Kosovo, au cours de laquelle l'intervention de l'OTAN souligna, une fois de plus, les carences militaires des Européens, rappela la nécessité d'une évolution en ce domaine. Les divergences de vues entre Londres et Washington dans les Balkans contribuèrent à une modification très sensible du discours britannique qui, lors du sommet franco-anglais de St-Malo, conduisit Tony Blair à accepter de participer activement à la création du pilier européen de la défense. La déclaration de Cologne de juin 1999, puis le sommet d'Helsinki débouchèrent sur l'engagement de créer d'ici à 2003 une force d'action rapide de 60 000 hommes alors que pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne était créé un comité politique et de sécurités, assorti d'un comité militaire. Ces engagements furent repris par le traité de Nice du 26 février 2001 qui devait permettre en outre l'adaptation des institutions pour tenir compte d'une Europe appelée à compter 27 membres. Si l'échec de Nice à propos de l'harmonisation fiscale et sociale confirma l'option en faveur d'une fédération d'États-nations, l'adoption de la charte sur les libertés fondamentales *constitutionnalisées* davantage le secteur communautaire de la construction européenne, secteur qui fut élargi à trente nouveaux domaines relevant désormais du vote à la majorité qualifiée.

une deuxième vague d'adhésion étant prévue pour 2007 (Bulgarie et Roumanie). L'année suivante, alors que l'Union représentait déjà 480 millions de citoyens, de nouvelles négociations s'ouvrirent en vue de la participation de la Turquie et de la Croatie. Parallèlement à cet élargissement mené à marche forcée, le sommet de Laeken de décembre 2001 engagea la procédure en vue de la rédaction d'un nouveau texte fondamental devant répondre à quatre questions relatives : 1) à la répartition des compétences entre l'Union et les États membres ; 2) à la distribution des tâches entre les institutions européennes ; 3) à l'amélioration de la visibilité internationale de l'Union ; et 4) au renforcement de sa légitimité démocratique. Ce sommet innova en organisant une « convention » chargée de préparer une nouvelle conférence intergouvernementale (CIG) en vue de la réforme des institutions. Présidée par Valéry Giscard d'Estaing, cette convention qui se déroula entre février 2002 et juillet 2003 rédigea un projet de traité instituant une constitution pour l'Europe. Ce texte fut adopté à l'unanimité lors du sommet de Bruxelles le 18 juin 2004. En dépit des avancées réelles de ce texte, les débats publics qui s'ouvrirent à la suite de la décision de la France, des Pays-Bas et de la Grande-Bretagne de soumettre ce traité constitutionnel à référendum soulignèrent les graves carences de la dynamique européenne quant au renforcement de sa légitimité démocratique. Le refus du traité lors du référendum organisé en France (le 29 mai 2005) suivi, trois jours plus tard, par le même rejet de la part des électeurs néerlandais (1^{er} juin 2005) entraîna l'interruption du processus référendaire en Grande-Bretagne et déclencha une nouvelle crise institutionnelle qu'amplifia la volonté anglaise de

combiner la renégociation de son rabais au budget européen obtenu en 1984 à une réforme de la PAC (sommet de Bruxelles des 16 et 17 juin 2005). Néanmoins, l'Union qui comptait vingt-cinq membres depuis le 1^{er} mai 2004, s'élargit une nouvelle fois en accueillant la Roumanie et la Bulgarie le 1^{er} janvier 2007. Les vingt-sept membres de l'Union s'accordèrent alors sur l'idée d'élaborer un simple traité modificatif des traités existants. Ce « traité simplifié » sera adopté lors du sommet de Lisbonne le 13 décembre 2007, mais connaîtra le même sort que le traité constitutionnel, puisqu'il sera rejeté par les électeurs irlandais lors du seul référendum organisé en vue de sa ratification en juin 2008. Il faudra un nouveau vote en octobre 2009, pour que ce traité soit adopté par les électeurs irlandais. Dans l'intervalle, l'Europe avait réussi à intervenir efficacement pour arrêter l'offensive russe en Géorgie (août 2008) et avait fait front avec une rare efficacité face à la crise financière de l'automne 2008. Inversement, la crise financière du printemps 2009, déclenchée par la découverte des déficits grecs, rappela les limites d'une intégration entre des cultures économiques trop différentes, les États qui n'avaient pas respecté les critères de Maastricht accusant les nations respectueuses de ces critères de négliger la solidarité européenne.

Section 2

Le multilatéralisme

140. Les organisations internationales bouleversent les pratiques diplomatiques traditionnelles en développant une « diplomatie de conférence » multilatérale. Elles sont à ce titre l'expression d'un projet global, qui tend à promouvoir un nouveau cadre pour penser l'action politique. L'autonomie fonctionnelle des organisations de coopération leur permet ainsi de tenter de faire prévaloir l'intérêt commun de l'humanité sur les intérêts des États. Quant aux organisations d'intégration, leur projet est encore plus radical, puisqu'elles visent non seulement à fondre les États dans une nouvelle structure supranationale, mais également à inventer un nouveau type de relations entre la société et l'autorité publique.

Les organisations internationales sont à l'origine d'une « diplomatie de conférence », qui correspond à une multilatéralisation des pratiques diplomatiques traditionnelles. Selon Marie-Claude Smouts, le multilatéralisme est un « discours » qui n'a pas seulement une valeur descriptive, mais qui exprime également un projet politique. Inspiré par la diplomatie américaine, le multilatéralisme fut d'abord expérimenté dans le domaine économique. Il correspondait à la conception d'un monde ouvert et unifié par l'acceptation d'un code de conduite

commun. Toujours selon M.-C. Smouts, le multilatéralisme véhicule une valeur, un constat et un projet :

- la valeur « universaliste » postule l'égalité des hommes et l'unité du genre humain ;
- le constat relève l'indivisibilité de l'espace : le territoire des États s'avère désormais trop étroit pour traiter des problèmes de l'humanité ;
- le projet consiste à « construire du sens commun » entre tous les acteurs insérés dans les mécanismes de coopération multilatérale.

Les organisations internationales apparaissent comme le lieu privilégié pour construire ce projet politique à l'échelle mondiale. C'est dans l'exercice de cette mission qu'elles sont en droit de revendiquer la plus grande liberté d'action par rapport aux États. Les organisations de coopération sont ainsi habilitées à faire usage de leur *autonomie fonctionnelle* pour faire prévaloir leurs objectifs de transformation de la vie internationale sur les intérêts des États (§ 1). Quant aux organisations d'intégration, elles dessinent les contours d'un nouvel *espace d'action publique*, où la politique se conçoit sur un modèle différent des pratiques traditionnelles (§ 2).

§ 1. L'autonomie fonctionnelle

141. L'analyse *fonctionnelle* – c'est-à-dire l'analyse des organes créés en vue de remplir des *fonctions* spécifiques – explique cette possible dissociation entre les buts et les principes d'une organisation internationale et l'intérêt des États qui l'ont créée. Les compétences attribuées à ces organisations correspondent en effet à des missions d'intérêt collectif. Les méthodes nécessaires à l'accomplissement de ces objectifs nécessitent donc d'inventer de nouvelles pratiques. Les retombées positives, dont bénéficient les États, expliquent que ceux-ci peuvent, sous certaines conditions, se soumettre à la logique de fonctionnement propre à chaque organisation. L'autonomie fonctionnelle des organisations internationales leur permet donc d'exercer une pression constante à l'égard des États, en vue de les contraindre à respecter les engagements auxquels ils ont souscrit en les créant. Ainsi, « les gouvernements doivent rendre des comptes devant les organes qu'ils ont institués, répondre aux critiques dont ils font l'objet, modifier les situations condamnables du point de vue de leurs obligations internationales » (Pierre de Senarclens).

L'autonomie fonctionnelle se manifeste dans trois domaines : dans l'apport des garanties nécessaires au bon fonctionnement du

système interétatique (A) ; dans l'intervention par carence, quand les organisations de coopération suppléent aux vides juridiques du droit international (B) ; dans l'élaboration des *agendas* qui participent à la fonction de légitimation des organisations internationales (C).

A L'apport de garanties

142. L'institutionnalisation de la coopération interétatique impose la présence d'un arbitre, garant de l'observation des règles du jeu. Le fait que les Nations unies soient le *dépositaire* privilégié d'un grand nombre de conventions multilatérales atteste de la reconnaissance de cette impartialité. Il leur est ainsi demandé d'accomplir les formalités techniques nécessaires à l'enregistrement et à l'entrée en vigueur de ces traités. Dans l'exercice de cette fonction arbitrale, les organisations internationales parviennent à briser les liens de sujétion qu'elles ont noués avec les États. Leur rôle consiste à garantir l'équilibre des concessions (1) et à assurer les contrôles nécessaires au respect des traités multilatéraux (2).

1. L'équilibre des concessions

143. Dans un système international fondé sur l'égalité formelle des États, toute négociation exige des concessions mutuelles. Ces concessions doivent être théoriquement équilibrées, ce qui est rarement vérifié compte tenu des inégalités de fait entre les États. Les organisations internationales peuvent compenser ces inégalités, en équilibrant sur le long terme les concessions imposées aux nations les plus faibles. L'exemple du traité de non-prolifération nucléaire de 1968 est caractéristique de ce rôle confié aux organisations internationales. Le TNP constituait en effet un engagement des États non-nucléaires de renoncer définitivement à l'arme atomique. En échange, ces États avaient demandé aux grandes puissances de réduire leurs arsenaux et de ne plus les moderniser. Les conférences de suite organisées dans le cadre de l'ONU permirent de faire pression sur les États nucléaires pour que ceux-ci renoncent à effectuer les essais indispensables à la modernisation de leurs arsenaux. En 1974 et 1976, les États-Unis et l'URSS signèrent deux traités qui limitaient la puissance maximale de leurs essais. Il faudra néanmoins attendre 1990 pour que ces textes entrent en vigueur. En 1994 s'ouvrit à Genève une nouvelle négociation en vue d'une interdiction totale des essais. Celle-ci aboutit en septembre 1996 à l'adoption du traité d'interdiction totale des essais nucléaires (TICEN). Le rôle des

Nations unies, via la conférence du désarmement, consista donc à soutenir les demandes des États non-nucléaires, en ouvrant une négociation connexe au TNP. La synchronisation des négociations qui aboutirent à la signature du TICEN et à la prorogation illimitée du TNP en mai 1995 atteste de l'efficacité de cette intervention. Même si la décision du Sénat américain de ne pas ratifier le TICEN en octobre 1999 peut apparaître comme une manifestation de l'opposition des grandes puissances à l'égard de ce pouvoir autonome des organisations internationales, les contraintes diplomatiques internationales exclut cependant que l'unilatéralisme puisse prévaloir trop longtemps. Le règlement d'une moitié de la dette américaine à l'égard des Nations unies à la suite des attentats du 11 septembre 2001 démontre à ce titre l'influence que les organisations internationales exercent même sur les nations les plus puissantes.

2. La fonction de contrôle

144. La neutralité des organisations de coopération leur permet également d'être en mesure d'effectuer les contrôles nécessaires au respect des engagements internationaux. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une activité de police internationale, puisque l'exercice de contrôle est dissocié de la capacité de prendre des sanctions. L'organisation internationale n'offre dans ce cas qu'une assistance matérielle, en se contentant de vérifier la conformité des agissements des États par rapport à leurs engagements. Cette activité est d'autant plus remarquable que les États ont longtemps répugné à accepter des inspections sur leur territoire. En effet, leur engagement à se soumettre de bonne foi au droit international ne peut, *a priori*, être suspecté. Bien souvent, les organisations internationales sont donc obligées de se contenter des rapports et des communications fournis par les États, comme c'était le cas dans le cadre de l'ancienne Commission des droits de l'homme. La possibilité de contrôler les États est donc exceptionnelle et ne peut être assurée que par une autorité indépendante.

Les questions techniques (nucléaire, désarmement...) constituent néanmoins les domaines où les pouvoirs de contrôle des organisations internationales sont les plus étendus. Dans le cadre du TNP, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) est ainsi chargée de vérifier que les installations nucléaires civiles ne sont pas détournées à des fins militaires. Elle fut la première institution à être habilitée à procéder à des inspections *sur site*, à une époque où ce type de contrôle était encore globalement refusé. L'un de ses pouvoirs les plus originaux réside dans son « droit de suite », grâce

auquel elle est autorisée à vérifier les matériaux élaborés à partir de produits déjà contrôlés. Un grand nombre d'accords bilatéraux ou de conventions multilatérales confie également à l'Agence le soin de contrôler les modalités pratiques de leurs applications : charte des exportations nucléaires du club de Londres, traité de dénucléarisation de l'Amérique latine et du Pacifique Sud... Enfin, l'AIEA peut être saisie en cas de violations constatées par le Conseil de sécurité : Irak en 1991, Corée du Nord en 1994, Iran en 2003...

B L'intervention par carence

145. L'intervention par carence est le deuxième domaine d'action autonome des organisations internationales. Celles-ci sont en effet souvent conduites à traiter des problèmes résultant de vides juridiques. La question des réfugiés et des apatrides est l'exemple de cette catégorie de mesures, qui ne doivent pas être confondues avec les actions entreprises au titre de l'intervention humanitaire.

Dans le cas des réfugiés, on se trouve en présence de populations déplacées hors de leurs frontières par suite de guerres civiles ou de catastrophes naturelles ou bien de personnes craignant avec raison d'être persécutées. Les apatrides sont des personnes exilées, qui ont été privées de leur nationalité par les autorités de leur pays d'origine. Dans les deux cas, les personnes ou les groupes concernés ne bénéficient plus de la protection de leur État d'origine ; elles se trouvent donc dans une situation de non-droit.

Dès les années vingt, la SDN prit en charge ce problème, en se substituant aux États par l'attribution de passeport (passeport Nansen) et en créant une première structure de gestion (office Nansen). En décembre 1946, l'ONU créa l'Organisation internationale des réfugiés (OIR) pour prendre en charge les personnes déplacées à la fin des hostilités. La Première Guerre israélo-arabe donna naissance en décembre 1949 à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour le Proche-Orient (UNRWA), office qui est toujours actif dans les camps de réfugiés palestiniens. Deux ans plus tard, en janvier 1951, l'OIR fut remplacé par le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR). Cette même année 1951 constitua une date charnière avec l'adoption de la convention de Genève (28 juin 1951). Cette convention, qui fut modifiée par le protocole du 4 octobre 1967, est remarquable à trois points de vue :

- au traitement par catégories de personnes (réfugiés russes, arméniens, allemands...) fut substitué un statut uniforme pour tous les réfugiés à qui est reconnue la liberté de s'établir et de travailler ;

- pour bénéficier de cette liberté, trois critères sont posés : non-indignité, persécution et non-protection ;
- l'attribution du statut de réfugié selon ces critères est confiée à des organismes nationaux (Office français pour la protection des réfugiés et apatrides).

L'augmentation du nombre des réfugiés a considérablement accru le rôle des organismes internationaux. Alors que l'on comptait 2,5 millions de personnes déplacées en 1970, le HCR en dénombrait 10,5 millions en 2008, auxquels il convient d'ajouter néanmoins 4,7 millions de personnes prises en charge au Proche-Orient par l'Office de secours et de travaux des Nations unies (UNRWA) et 26 millions de personnes déplacées de l'intérieur ayant été recensées par le Centre de surveillance des déplacements internes (IDMC). Les pays d'accueil – qui sont le plus souvent aussi déshérités que les pays de départ – ne peuvent faire face à ces afflux massifs. L'aide internationale est souvent l'unique recours de ces populations. L'action des organisations internationales se combine donc à celle des ONG (Comité international de la Croix Rouge, Médecins du monde...) pour créer un minimum d'infrastructures dans les camps de réfugiés. En outre, le rôle des organismes de secours ne cesse de croître du fait de l'augmentation simultanée du nombre des « réfugiés intérieurs », c'est-à-dire de personnes ayant quitté leur région d'origine sans pour autant changer de pays. Non prises en compte par le droit international, ces populations ne peuvent compter sur des structures administratives souvent déficientes pour survivre. Fonctionnant sur la base de contributions volontaires des États, le HCR ne dispose pas de moyens suffisants pour faire face aux demandes. Son expérience lui permet néanmoins de mobiliser et de répartir l'aide internationale. Intervenant aussi bien pour les réfugiés extérieurs qu'intérieurs, il apparaît ainsi comme le remède aux dysfonctionnements des États et aux lacunes du droit international.

C Les agendas, comme instrument de légitimation

146. Le concept d'agenda est couramment utilisé dans la terminologie onusienne : Agenda pour la Paix, Agenda pour le développement, Agenda 21... Inspiré par la sociologie politique américaine, ce concept rend compte d'un projet étalé sur plusieurs années, qui est placé en tête des priorités de l'organisation. Il participe à la fonction de légitimation des organisations internationales concernant « la définition et la promotion des normes et des valeurs nécessaires au maintien de l'ordre international » (Pierre de Senarclens). Souvent accompagnés d'instruments de mobilisation – décennie (pour le

désarmement pour le développement), année (de la femme, des handicapés), semaine (pour la terre), journée (des prisonniers politiques) –, ces agendas se présentent comme des programmes d'action sans portée obligatoire. Leur utilité est triple :

- Ils permettent tout d'abord aux organisations internationales d'investir le long terme, le court terme restant le domaine privilégié des diplomaties étatiques.

- Ils mettent à jour de nouvelles problématiques et imposent donc aux diplomaties de traiter de nouveaux domaines (la diplomatie verte). Le caractère très général de ces programmes permet en même temps d'établir des passerelles avec les domaines connexes et de fractionner les problèmes traités. Il est alors possible d'envisager des négociations partielles où des mesures concrètes sont susceptibles d'être adoptées.

- Enfin, dans le cas des Nations unies, ces agendas sont généralement influencés par les majorités au sein de l'Assemblée générale qui exercent une influence très secondaire dans la vie de l'organisation. L'appui de ces majorités autorise le secrétaire général à agir au nom du plus grand nombre pour se démarquer de l'influence des grandes puissances. En ce sens, les *agendas* contribuent à asseoir la *légitimité* des structures internationales qui complète leur *autorité*, qui est le plus souvent la résultante de rapports de force.

Ces agendas sont souvent critiqués pour trois raisons principales. Ils énumèrent un ensemble de principes suffisamment vagues avec lesquels personne ne peut être en désaccord formel, même si aucun État n'est disposé à les appliquer. La répétition des mêmes formules généreuses (la paix, le développement...) peut également être interprétée comme la démonstration de l'impuissance des organisations internationales. Enfin, le soutien apporté aux demandes des pays du tiers-monde par les instances dirigeantes peut susciter la défiance des grandes puissances et donc nuire à l'efficacité de l'organisation : l'adhésion du secrétariat général de l'UNESCO au thème du nouvel ordre mondial de l'information et de la communication (NOMIC) entraîna par exemple le retrait des États-Unis et de la Grande-Bretagne en 1984-1985 (laquelle réintégra l'UNESCO en 1997, les États-Unis attendant 2003 pour effectuer le même retour).

Néanmoins, le mérite de ces agendas réside dans l'identification de problématiques qui dépassent le cadre des États et pour lesquelles les organisations internationales se présentent comme le cadre de discussion le plus approprié. Le caractère très âpre des débats qu'ils provoquent constitue également un puissant vecteur de mobilisation. Paradoxalement, les ambitions affichées favorisent une démarche pragmatique : parce qu'ils sont contraints de ne pas décevoir les espoirs suscités, les États sont obligés d'aboutir à des accords minimaux sur des questions le plus souvent techniques. Enfin, ces

agendas permettent aux organisations non-gouvernementales de s'exprimer dans des forums annexes aux sommets diplomatiques. Les organisations internationales qui aménagent ces forums peuvent alors se prévaloir des avis émis par les ONG pour prétendre incarner les aspirations de l'opinion publique internationale.

§ 2. L'Europe, nouvel espace d'action publique

147. Jacques Delors a pu qualifier l'Europe d'objet politique non identifié. Cette formule, en forme de boutade, explique l'originalité de la construction européenne. La combinaison des processus de coopération intergouvernementale et d'intégration sectorielle crée ainsi « un nouvel espace d'action publique » (Pierre Muller), caractérisé par un fonctionnement en réseau. L'Union européenne invente donc une nouvelle manière de penser la politique, ce qui explique l'impossibilité d'établir des comparaisons avec les formes traditionnelles d'action des États. Ces pratiques nouvelles imposent de concevoir de nouveaux concepts : certains auteurs parlent ainsi d'*européification* pour décrire l'expansion continue de ce nouvel espace public. À l'inverse de l'*européanisation*, qui correspond à l'élargissement de schémas politiques existants, l'*européification* suggère la création d'un nouveau processus politique sous l'effet d'une double dynamique juridique (A – Le paradoxe du droit communautaire) et institutionnelle (B – Compétences partagées, exclusives et implicites) mise en œuvre par une pratique originale (C – La méthode communautaire).

A Le paradoxe du droit communautaire

148. Pour Louis Cartou, le paradoxe du droit communautaire réside dans la construction d'un ordre juridique interne au moyen des techniques juridiques dont la base est un traité international. L'originalité du droit communautaire se vérifie :

1. dans la hiérarchie des normes communautaires ;
2. dans les conditions d'application des règles de droit ;
3. dans la jurisprudence.

Au sommet de la hiérarchie des normes communautaires se trouvent les traités de Rome, de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice. Réuni en un texte unique, ce « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » a été simplement modifié par le traité de Lisbonne.

Ceux-ci peuvent être considérés comme la Constitution de l'Europe. Leur « communauté d'inspiration » permet à la Cour de justice de l'Union européenne de les interpréter de manière très souple en fonction des principes généraux du droit. Le « droit dérivé » constitue le deuxième étage de l'édifice juridique communautaire. Celui-ci est composé d'*actes administratifs* et d'*actes juridictionnels* qui *dérivent* du droit originaire constitué par les traités fondateurs. Les actes administratifs sont au nombre de trois : le règlement, la directive et la décision. Le *règlement* a une portée générale. Selon l'article 189, § 2 du traité de Maastricht, il est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable par tout État membre. Selon l'article 189, § 3, la *directive* « lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ». Il est à remarquer qu'il n'existe pas de hiérarchie entre le règlement et la directive. Enfin, la *décision* est un acte administratif individuel qui est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne (art. 189, § 2). À côté de ces supports obligatoires, les *recommandations* de la Commission ou du Conseil n'ont pas de force obligatoire, mais représentent un moyen de pression politique alors que les *avis* de la Commission n'expriment qu'une simple opinion. Les *avis conformes* émis par le Parlement sont d'une autre nature, puisqu'ils sont à usage interne et qu'ils doivent être respectés par la Commission et le Conseil.

Les conditions d'application du droit communautaire le distinguent radicalement du droit international. Le principe, dégagé par la Cour de justice des Communautés (devenue Cour de justice de l'Union européenne depuis le 1^{er} décembre 2009) dans l'arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963 est celui de l'*applicabilité directe et immédiate* du droit communautaire. Le droit communautaire produit donc des effets directs sur les États, comme sur les particuliers qui sont en droit de s'en prévaloir. L'année suivante, l'arrêt *Costa c/ Enel* du 15 juillet 1964 établissait la *primauté du droit communautaire sur le droit interne*. Ce principe a été modifié par le traité de Lisbonne qui renvoie à une future déclaration sur les principes établis par la Cour de justice européenne sans toutefois profondément affecter cette primauté du droit communautaire sur le droit national. Il en résulte que le juge interne est tenu d'appliquer toute norme communautaire, même si celle-ci est contraire à une disposition législative nationale adoptée ultérieurement. L'uniformisation de l'espace

juridique communautaire est assurée par *le principe d'unité d'interprétation et d'application* :

- L'unité d'interprétation est assurée par la procédure du *renvoi préjudiciel*, qui autorise toute juridiction nationale à adresser une demande d'interprétation à la Cour de justice de l'Union.
- L'unité d'application est pour sa part plus difficile à assurer, puisque ce sont les administrations nationales qui sont en charge d'appliquer les règles communautaires.

Enfin, le système juridictionnel est le dernier facteur d'intégration de cet ordre juridique communautaire. Chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités, la Cour de justice de l'Union fonctionne comme une cour suprême. Contrairement à la CIJ, les États ne sont pas libres de délimiter son domaine de compétence : la Cour de justice de l'Union poursuit les États sans leur consentement (au même titre que les juridictions internes jugent leurs justiciables sans leur accord préalable). La création du Tribunal de première instance le 24 novembre 1991 accentue encore cette ressemblance avec le droit interne par l'instauration d'un double degré de juridiction. Les décisions du Tribunal sont susceptibles de faire l'objet d'un pourvoi en appel devant la Cour.

Le droit communautaire apparaît ainsi comme un élément essentiel à l'unification du territoire de l'Union. D'inspiration fédérale, il définit un espace public intégré en s'imposant aux États et en réglant la vie quotidienne des personnes.

B Compétences partagées, exclusives et implicites

149. À l'origine de la CECA, il avait été envisagé de construire l'Europe à l'aide de politiques sectorielles bénéfiques pour tous les États. La réussite dans un domaine devait susciter d'autres coopérations par effet d'engrenage (*spill-over effect*). Cette dynamique économique fut amplifiée par les effets de la globalisation. Le « grand marché intérieur » fut en effet envisagé comme l'instrument d'adaptation des entreprises européennes à la concurrence internationale. Ce nouvel espace économique unifié par l'euro crée des habitudes de coopération qui accentuent l'interdépendance des nations européennes. L'intégration par l'économie a ainsi conduit à transférer au niveau européen un nombre croissant de domaines d'intervention. Deux étapes peuvent être distinguées dans ce processus.

Dans un premier temps, les États ont fixé l'agenda de la construction européenne en définissant les politiques sectorielles où

l'intervention des Communautés était jugée souhaitable : charbon et acier, agriculture, transport, pêche... Parfois, la Commission a même été exclue du processus, quand les États décidaient d'harmoniser leurs législations nationales (politique fiscale, reconnaissance réciproque des réglementations nationales...). L'autonomie des instances européennes était circonscrite à deux domaines : pour l'organisation du marché intérieur par la mise en œuvre des quatre libertés de circulation (marchandises, capitaux, services et travailleurs) et pour la régulation de ce marché (politique de la concurrence). Durant cette étape, l'unanimité demeurait la règle pour la prise de décision, le recours au vote à la majorité qualifiée demeurant l'exception (compromis de Luxembourg de 1966). Le transfert des compétences de la Haute Autorité de la CECA au Conseil des ministres des Communautés en 1965 a accentué le caractère intergouvernemental du Marché commun, en réduisant les pouvoirs supranationaux.

Dans une seconde étape, l'agenda de la construction européenne a été déplacé du niveau national au niveau européen, quand la mise en œuvre du grand marché exigea la suppression des barrières administratives entre les États. L'Acte unique fut ainsi adopté dans cette perspective et étendit logiquement la procédure du vote à la majorité qualifiée. Six ans plus tard, le traité de Maastricht énuméra, dans son article G, les vingt domaines d'intervention de l'Union européenne et des communautés. Celle-ci dispose désormais de trois types de compétences :

- les compétences exclusives de l'Union et des communautés (politique agricole commune, politique commerciale...);
- les compétences implicites dans les domaines non prévus par les traités, mais où l'action de l'Union apparaît nécessaire. Déjà prévues par l'article 235 du traité de Rome, ces compétences furent confirmées par l'arrêt *AETR* (31 mars 1991). À titre d'exemple, la compétence implicite extérieure découle d'une compétence exclusive interne en matière de transports ;
- les compétences partagées entre l'Union et les États membres (cohésion économique et sociale, recherche, environnement). La délimitation des compétences entre les États et les organes communautaires a été précisée par le *principe de subsidiarité*. Celui-ci est défini par l'article 3B du traité de Maastricht : « la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ». La subsidiarité peut être interprétée soit comme un frein à l'extension des compétences de l'Union, soit comme une reconnaissance du bien-fondé de l'intervention de l'Union. Ce

n'est pas un instrument de répartition des compétences, mais de régulation et de contrôle des interventions de la Commission souvent accusée de « frénésie réglementaire » (H. Kohl). En ce sens, le principe de subsidiarité est complété par le principe de proportionnalité qui fixe les bornes aux interventions de la Commission en précisant : « l'action de la communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ». Le traité de Lisbonne a également clarifié la répartition des compétences dans les domaines où le traité ne prévoit pas expressément les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. La compétence communautaire est alors soumise à trois conditions (article 308 TCE) : l'action envisagée est « nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté », aucune disposition ne prévoit le moyen d'atteindre l'objectif fixé, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission.

C La méthode communautaire

150. Le troisième trait distinctif de l'Union européenne réside dans la méthode de la construction communautaire. Selon Jean-François Guilhaudis, celle-ci combine quatre particularités : une combinaison de l'approche sectorielle et de l'approche globale ; la juxtaposition d'instruments politiques, juridiques et économiques ; l'utilisation simultanée des techniques de l'intégration et de la coopération et, enfin, un rythme propre.

- *Une combinaison de l'approche sectorielle et de l'approche globale.* Si la construction européenne a été tirée par la réussite des intégrations sectorielles dans des domaines spécifiques (agriculture, politique industrielle et de l'énergie...) selon le principe du *spill over effect*, elle n'en a pas moins toujours été menée dans une perspective politique.

- *Une juxtaposition d'instruments politiques, juridiques et économiques.* L'économie et le droit ont ainsi été conçus comme le ciment de la construction européenne, dont la finalité était d'accroître la puissance de l'ensemble (l'*Europe puissance*) et l'influence de chacun des États membres.

- *Une complémentarité des techniques d'intégration et de coopération.* La construction européenne n'a jamais clairement privilégié l'une de ces techniques. De manière infiniment plus pragmatique, elle s'est adaptée aux circonstances. Au gré des opportunités, elle a privilégié soit l'intégration, soit la coopération, quitte, au besoin, à promouvoir des coopérations en dehors des structures communautaires (espace, aéronautique...) ou alors des « *coopérations renforcées* » (en matière de politique extérieure et de sécurité commune) permettant à un groupe d'États membres de prendre en charge des « actions communes » avec l'aval implicite d'autres États qui ne souhaitent pas participer sans toutefois être déterminés à s'y opposer (par le procédé de « l'abstention constructive »). C'est en ce sens qu'il est possible de parler d'*Europe à géométrie variable* (l'*Europe des noyaux durs*, l'*Europe des cercles concentriques*...).

- Un rythme de développement spécifique qui alterne phase de fondation et phase de consolidation. Les premières phases préparent les moments forts (négociation des actes fondateurs, élargissement). Les secondes, d'une durée variable, sont destinées à intégrer les nouvelles pièces de la construction européenne dans l'ensemble préexistant (*l'acquis communautaire*).

À ces caractéristiques principales, qui ont trait à l'élaboration du projet d'ensemble, s'ajoute une pratique plus quotidienne qui, elle aussi, contribue à l'originalité de la méthode européenne. Selon Christian Lequesne et Andy Smith, deux traits marquants caractérisent cette gestion au quotidien du projet européen :

- L'étude des mécanismes décisionnels souligne tout d'abord la perte d'influence des acteurs généralistes (hommes politiques, hauts fonctionnaires) au profit des experts, des fonctionnaires européens, des représentants des collectivités locales et des groupes d'intérêts. On parle alors de réseaux d'action publique (*policy network*).

- L'action publique n'est plus conçue sur le modèle de l'État-providence, agissant de manière autoritaire à des fins de redistribution. À la place apparaît un mécanisme de négociation continue dont la finalité n'est plus la réglementation, mais la régulation. Il ne s'agit donc plus d'imposer des normes mais de fixer des règles de comportement et d'organiser les procédures d'intervention.

Section 3

Les relations avec la scène interétatique

151. Déterminer la place des organisations internationales dans la vie internationale nécessite de répondre à deux questions interdépendantes. Tout d'abord, sont-elles en mesure de créer un espace d'action distinct de la scène interétatique, en utilisant leurs capacités d'initiative et les moyens à leur disposition pour agir indépendamment des États ? La réponse négative apportée à cette première question impose donc de considérer que les organisations internationales ne sont pas en mesure de créer une scène internationale plus globale que la scène interétatique. C'est donc par rapport à cette scène interétatique que leur statut doit être analysé. Il ressort qu'une faible capacité d'adaptation (dans le cas des organisations de coopération) et une médiocre visibilité internationale (dans le cas des organisations d'intégration) ne leur permettent pas de faire jeu égal avec les États. Les organisations internationales doivent donc être considérées comme des acteurs secondaires de la scène interétatique.

Dans son avis consultatif du 11 avril 1949, la CIJ estimait que l'ONU était en droit de demander réparation pour le préjudice causé

par l'assassinat de son médiateur en Palestine, le comte Bernadotte. Les organisations internationales sont donc sujets du droit international, c'est-à-dire qu'elles disposent de la capacité d'être titulaires de droits et d'obligations. Cette qualité de sujet du droit est donc la reconnaissance de leur statut d'acteur international. Un acteur international peut en effet être défini comme toute autorité, tout organisme, tout groupe ou toute personne dont l'action « dépasse les frontières d'un État et qui donc participe activement aux relations et communications traversant les frontières » (P. Braillard et M.-R. Djilili). Le problème qui se trouve posé consiste alors à déterminer si leur qualité de sujet du droit international leur permet de prétendre à un statut d'acteur international comparable à l'État. En d'autres termes, il s'agit donc de savoir si l'existence des organisations internationales modifie profondément la nature des relations internationales, au point d'encadrer l'activité des États, ou bien si les organisations internationales se contentent de s'insérer sur la scène interétatique.

Pour répondre à cette question, il convient de s'interroger sur le degré d'autonomie des organisations internationales par rapport à la scène interétatique (§ 1), avant de déterminer leur rang dans la hiérarchie des acteurs internationaux (§ 2).

§ 1. Une autonomie réduite

152. L'autonomie des organisations internationales ne se mesure pas seulement à leurs pouvoirs de décision et à leurs compétences opérationnelles. Il ne s'agit pas en effet d'établir une comparaison avec les capacités d'action des États, ce qui les placerait obligatoirement en situation d'infériorité. Il s'agit au contraire de voir si, dans les domaines où elles disposent de pouvoirs autonomes, elles sont en mesure de modifier en profondeur les pratiques diplomatiques traditionnelles en ouvrant de nouveaux registres pour l'action internationale.

Prendre la mesure de leur autonomie impose d'examiner quelles sont leurs capacités pour substituer leurs priorités à celles des États. À ce titre, ni leurs moyens (A), ni leurs pouvoirs d'initiative (B) ne semblent en mesure de créer une nouvelle scène internationale qui subordonnerait la scène interétatique.

A Des moyens sous contrôle

153. L'autonomie budgétaire des organisations internationales est réduite. Ce contrôle s'opère par les contributions des États qui alimentent les budgets des organisations de coopération et par l'insuffisance des ressources propres des organisations d'intégration.

1. Le budget des organisations de coopération

154. Le budget des organisations de coopération comporte un volet pour les dépenses administratives et un volet pour les dépenses opérationnelles. Cette ventilation des dépenses n'avait pas été envisagée par la Charte, dont l'article 17, § 2 précisait que « les dépenses de l'Organisation sont supportées par les membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale ». Les dépenses importantes occasionnées par l'intervention au Congo en 1960 aboutirent néanmoins à distinguer les dépenses internes des dépenses externes. Les dépenses internes concernent les frais de fonctionnement administratif ; elles sont obligatoires. Les dépenses externes concernent les dépenses opérationnelles, liées à des actions engagées par les organisations internationales (assistance technique, interventions pour le maintien de la paix...). Théoriquement, ces dépenses devraient être obligatoires, comme l'a rappelé la CIJ dans son avis consultatif du 20 juillet 1962. Dans la pratique, elles sont devenues optionnelles à l'exception des dépenses liées aux opérations de maintien de la paix : les États choisissent les activités de l'Organisation qu'ils souhaitent financer. Il en résulte que les organisations de coopération ne peuvent engager des actions extérieures qu'avec l'assentiment des États qui acceptent de les financer.

Cette distinction crée une triple dépendance des organisations internationales à l'égard des États :

- La distinction entre contributions volontaires et obligatoires restreint leurs capacités d'initiative. Les dépenses opérationnelles d'une organisation internationale sont en effet plus élevées que les dépenses de fonctionnement, tout en étant caractérisées par une augmentation beaucoup plus rapide. À ce titre, les crédits fixés pour les missions politiques spéciales de l'ONU pour la période s'étendant du 1^{er} juillet 200 au 30 juin 2009 s'élevaient à 7,1 milliards de dollars. Par comparaison, le budget biennal s'élevait à 4,171 milliards de dollars pour ces deux années (5,16 milliards pour le bi-annuum 2010-2011). Même si les dépenses liées aux opérations de maintien de la paix sont considérées comme des dépenses obligatoires, l'Organisation est tributaire de la bonne volonté des États dont les arriérés de paiement sont souvent utilisés comme des instruments d'opposition à telle ou telle orientation prise par l'Organisation.

- Les contributions obligatoires sont calculées en fonction du PIB des membres et sur les taux de conversion fondés sur les taux de change du marché. Les États les plus puissants assurent donc l'essentiel du budget ordinaire (soit en 2006 : 22 % pour les États-Unis, 12,6 % pour le Japon, 8,5 % pour l'Allemagne, 6,6 % pour la Grande-Bretagne, 6,3 % pour la France, 2,6 % pour la Chine). Les quotes-parts des membres du Conseil de sécurité sont en outre majorées de 25 % pour les opérations de maintien de la paix. Les activités essentielles de l'ONU sont ainsi largement dépendantes de l'accord des grandes puissances.

- La mauvaise volonté des États à contribuer aux dépenses des organisations internationales fragilise enfin la situation de ces dernières. En 2008, les arriérés cumulés au budget ordinaire de l'ONU s'élevaient à 756 millions de dollars, mais 2,9 milliards pour les opérations de maintien de la paix. Principal contributeur de l'Organisation, les États-Unis devaient en 2008 au seul titre des contributions pour les années antérieures 392 millions de dollars pour le budget ordinaire. Pour disposer d'une vision d'ensemble sur un sujet si sensible que les publications sont présentées mission par mission pour éviter de jeter trop directement l'opprobre sur un membre en particulier, il faut remonter à 2003 avec des arriérés de 531 millions de dollars sur le budget ordinaire et 529 millions pour les opérations de maintien de la paix. À cette date, les dettes cumulées des quinze plus importants contributeurs de l'Organisation s'élevaient à 1,8 milliard de dollars (932 millions de dollars pour le budget ordinaire, 770 pour les opérations de maintien de la paix et 125 pour les tribunaux internationaux). Du fait de cette fragilité financière, l'ONU est alors obligée de mettre en application des projets de réforme qui lui sont imposés de l'extérieur.

2. Le budget des organisations d'intégration

155. Le budget des organisations d'intégration ressemble peu au budget des organisations de coopération. En matière de dépenses, la distinction s'opère entre les dépenses obligatoires (DO) et les dépenses non obligatoires (DNO), et non pas entre les dépenses de fonctionnement et opérationnelles. En matière de recettes, le principe des ressources propres est privilégié par les organisations d'intégration sur le principe des contributions étatiques. Il en résulte que les organisations d'intégration sont nettement moins tributaires des États que les organisations de coopération, même si la tendance est à l'accroissement très net des contributions directes calculées par rapport au PNB. Ces ressources proviennent de quatre sources :

- 1,4 % de la taxe à la valeur ajoutée perçue par les États est reversé au budget communautaire (soit 16 % des ressources en 2008) ;
- les droits de douane instaurés par le tarif douanier commun sur les frontières communautaires (16 % en 2008) ;
- les prélèvements perçus sur les importations agricoles (1 % en 2008) ;

- la « ressource PNB » calculée en fonction du PNB fut pour sa part instaurée en 1988 et se présente comme une ressource complémentaire d'équilibre calculée annuellement en fonction de l'évolution des autres ressources. Son montant est en croissance rapide : 59,6 % des ressources de l'Union en 2003 pour 67 % en 2008. Cette RNB atteindra 73 % en 2013.

Alors que la crise de la *chaise vide* avait été provoquée – entre autres raisons – par l'opposition du général de Gaulle à l'augmentation des ressources propres de la Communauté, celle-ci dispose désormais d'une réelle autonomie budgétaire. Cette évolution est consacrée par l'augmentation des pouvoirs du Parlement qui adopte ou rejette le budget communautaire. Néanmoins, les pouvoirs du Parlement ne concernent que les dépenses non obligatoires. L'autonomie de l'Union est en outre réduite du fait de la faiblesse de son budget et par la théorie du *juste retour*.

- Lors du conseil d'Édimbourg de décembre 1992, il avait été décidé que le budget européen ne dépasserait pas 1,23 % du RNB cumulé des États membres (contre une moyenne de 45 % de dépenses publiques dans les États de l'Union). Le budget 2010 s'élève ainsi à 141,5 milliards d'euros dont 64,3 milliards pour l'emploi, les infrastructures et la compétitivité. À titre de comparaison, le budget de l'État français s'élevait pour cette même année de l'ordre à 550 milliards d'euros avec un déficit de 149 milliards. L'insuffisance des moyens interdit également à l'Union de pouvoir agir sur la conjoncture par le biais des finances publiques. À ce titre, le budget de l'Union doit toujours être équilibré et ne peut être financé par l'emprunt. Par comparaison, le budget fédéral américain représente près de 20 % du PNB américain, mais inclut des dépenses militaires (le sixième des dépenses fédérales) que n'a pas à assumer l'Union européenne.

- La théorie du *juste retour* est la seconde restriction apportée à l'autonomie budgétaire des organisations d'intégration. Formalisée par le gouvernement travailliste en 1974, cette théorie fut popularisée par Margaret Thatcher (*I want my money back*) qui obtint lors du sommet de Fontainebleau de juin 1984 une ristourne nette sur sa contribution au budget communautaire (qui s'élève aujourd'hui à 4,6 milliards d'euros). Les États s'efforcent ainsi de recevoir de l'Union européenne l'équivalent de leurs contributions. La distinction entre les contributions brutes et les contributions nettes permet de déterminer la différence entre ce que les États versent au budget communautaire et ce qui leur est redistribué par les politiques internes et les fonds structurels. Les trois plus importants contributeurs nets sont ainsi l'Allemagne (30 % du budget communautaire), la France (18 %) et la Grande-Bretagne (13 %). Cependant, une grande partie de la vie de l'Union européenne tourne autour de cette question des contributions, soit que les principaux contributeurs cherchent à réduire leur participation (hier la Grande-Bretagne, aujourd'hui l'Allemagne), soit que les États cherchent à faire attribuer à leurs nationaux les programmes qu'ils financent. L'acharnement de la France à défendre la PAC – qui représente aujourd'hui 40 % des dépenses de l'Union (soit 56 milliards d'euros) qui sont affectés à 5 % de la population européenne contribuant à hauteur de 2 % de RNB de

l'Union – montre, à l'évidence, que cette politique du *juste retour* est au cœur des stratégies nationales dans les instances européennes.

B Des initiatives encadrées

156. Organisations de coopération et d'intégration se différencient également par l'étendue de leurs pouvoirs d'initiative. Comme en matière budgétaire, les organisations d'intégration disposent de pouvoirs plus étendus que les organisations de coopération.

1. Les capacités d'initiative des organisations de coopération

157. Les capacités d'impulsion des organisations de coopération sont étroitement encadrées par les États. Dans le cas de l'ONU, le secrétaire général peut invoquer l'article 99 de la Charte pour revendiquer un pouvoir d'initiative. Cette capacité d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui pourrait mettre en danger le maintien de la paix est confortée par l'article 100 : « le secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation... Chaque membre de l'Organisation s'engage (...) à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche ».

L'article 99 offre donc de larges potentialités dont la mise en œuvre dépend de la personnalité du secrétaire général et de ses soutiens. La personnalité du secrétaire général explique ainsi la décision de Dag Hammarskjöld (1953-1961) de défier les Soviétiques lors de la crise du Congo de 1960. À l'inverse, son successeur U Thant (1961-1971) fut critiqué pour ne pas s'être opposé à l'expulsion des casques bleus, décidée par Nasser à la veille de la guerre des Six Jours (1967). De la même manière, le très diplomate Kurt Waldheim (1972-1981) fut un Secrétaire général d'autant plus docile que son passé nazi ne lui permettait pas de résister aux pressions. Pour être en mesure de prendre des initiatives, le secrétaire général doit également disposer de soutiens. Dans la crise du Congo, Hammarskjöld s'appuya ainsi sur l'Assemblée générale, comme le fera ultérieurement Javier Pérez de Cuellar (1982-1991) pour envoyer une mission de médiation dans le conflit afghan (mission Cordovez). À la suite de la guerre du Koweït, Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) puis Kofi Annan (1996-2006) et Ban Ki-moon (2007-2011) purent résister aux exigences américaines à l'égard de l'Irak grâce à l'appui de trois des membres permanents du Conseil de sécurité (Russie, Chine et France).

Les capacités d'initiative du secrétaire général sont pourtant étroitement encadrées par son statut et par la pratique. Étant simplement « nommé », il ne peut se prévaloir de la légitimité d'une élection. Son mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois, lui interdit d'utiliser la notoriété acquise dans sa fonction pour s'opposer aux décisions des grandes puissances. Enfin, s'il siège au Conseil de sécurité, il ne dispose pas du droit de vote. La pratique a également contribué à entraver son autonomie. Le Conseil de sécurité s'accorde ainsi le plus souvent pour présenter des candidats venant de pays neutres (Suède) ou de petits pays (Birmanie, Pérou, Ghana...), c'est-à-dire d'États sans réelle influence dans la vie internationale.

Les capacités d'impulsion du secrétaire général se réduisent le plus souvent aux projections sur l'avenir souhaitable de l'Organisation. Le rapport annuel, qu'il est tenu de présenter à l'Assemblée générale au titre de l'article 98, lui offre ainsi la possibilité de participer à la fixation de l'agenda des Nations unies. Sur le court terme, le secrétaire général joue souvent un rôle déterminant pour la résolution des crises ; l'initiative de son intervention appartient cependant aux États qui demandent son concours ou qui jugent préférable de le laisser agir à leur place.

Les capacités réduites d'initiative des organisations de coopération ne doivent donc pas être systématiquement interprétées comme étant la preuve de leur inutilité. La recherche du consensus, qui est souvent synonyme de paralysie, permet d'apprécier à un moment donné les rapports de force internationaux sur un problème donné. Robert Cox et Harold Jacobson ont ainsi introduit la notion de « non-décision » pour apprécier le rôle des organisations internationales. Leur souci constant de rechercher le soutien des États avant de décider la mise en œuvre d'une action internationale fiable aboutit le plus souvent à mettre à jour les divisions des États. Cependant, même quand l'accord est impossible, cette « non-décision » permet de dresser l'état des problèmes en suspens et participe activement à la recherche des solutions envisageables.

2. Les capacités d'initiative des organisations d'intégration

158. Les capacités d'initiative des organisations d'intégration sont obligatoirement plus étendues dans les domaines *intégrés*. Dès l'origine du Marché commun, le traité de Rome conféra à la Commission le monopole du pouvoir de proposition. Ce pouvoir d'impulsion est complété par l'article 149, qui précise : « lorsqu'un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité. Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition initiale... ». Les progrès de la « communautarisation » étendent proportionnellement le pouvoir d'initiative de la

Commission. Ce pouvoir est cependant moins étendu que les textes ne le laissent supposer :

- Le fonctionnement en réseau de l'Union européenne relativise la compétence formelle attribuée à la Commission. Ce mode de fonctionnement est caractérisé par la mobilité des centres de décision et par la flexibilité des procédures de concertation et de décision. L'élaboration des propositions nécessite ainsi la participation de multiples groupes de travail réunissant – entre autres participants – experts gouvernementaux et fonctionnaires nationaux. L'intervention du Comité des représentants permanents (COREPER) à la dernière étape du processus de proposition officialise cette intervention des États. Dans ce comité, chaque délégation nationale siégeant réunit diplomates et fonctionnaires de différents ministères techniques, sous l'autorité d'un ambassadeur. Ainsi, l'influence souvent critiquée de l'*eurocratie* cache-t-elle avant tout une autre forme d'intervention des administrations nationales sous forme de « technocratie intergouvernementale » (J.-L. Quermonne).

- Ensuite, le pouvoir d'initiative de la Commission n'implique pas pour autant un pouvoir de décision. Celui-ci appartient au Conseil, parfois associé au Parlement par la procédure de codécision.

- Enfin, dans le champ de la coopération politique – et principalement pour la politique extérieure et de sécurité commune – l'initiative et la décision appartiennent prioritairement aux États. Le traité de Maastricht s'est néanmoins efforcé de briser le monopole diplomatique des États en accordant un droit d'initiative à la Commission qui peut saisir le Conseil de toute question relevant de la PESC et soumettre des propositions. En outre, la Commission est « pleinement associée » à la PESC. Néanmoins, « le fonctionnement en réseau », qui apparaît comme la principale caractéristique de la méthode communautaire, ne joue aucun rôle en matière de politique extérieure qui demeure dans le champ de la coopération intergouvernementale. Dans le domaine connexe des relations économiques extérieures, c'est également le Conseil qui autorise l'ouverture de négociations. Les accords commerciaux ou d'association sont ensuite négociés par la Commission mais ils doivent être approuvés en dernier ressort par le Conseil, parfois associé au Parlement (pour les accords d'association).

Les organisations internationales ne disposent pas de pouvoirs de décision et de moyens d'action comparables aux États. Leur seule possibilité d'autonomie consisterait donc à investir de nouveaux terrains d'action et à disposer de capacités financières pour y intervenir. Or, leur pouvoir d'initiative est trop strictement contrôlé pour qu'elles puissent imposer le traitement de questions dépassant les intérêts immédiats des États. Quant à leurs moyens financiers, ils sont distribués trop parcimonieusement par les États pour être affectés à des activités sans retombée directe pour les États. On doit donc en conclure :

1) *que les organisations internationales ne sont pas capables de créer une scène internationale plus globale que la scène des États ;*

2) que la scène des organisations internationales est intégrée à la scène interétatique.

§ 2. Des acteurs secondaires

159. Des deux conséquences précédentes, il découle que c'est par rapport à la hiérarchie de la scène interétatique que doit être envisagé le statut d'acteur des organisations internationales.

Pour l'école des réalistes, les organisations internationales sont obligatoirement des acteurs secondaires sur cette scène interétatique. En se référant au Marché commun, Raymond Aron considérerait ainsi qu'il leur manquait l'« essentiel » à savoir : « une volonté communautaire (rassemblant) une collectivité humaine consciente de son originalité et résolue à l'affirmer face aux autres collectivités ». Pour les transnationalistes, les organisations internationales sont au contraire des acteurs autonomes : du fait de leur fonction de légitimation qui leur permet de reconnaître la création d'un nouvel État ou de refuser l'admission d'un autre, elles se trouvent obligatoirement à égalité avec les États.

Ce débat est loin d'être tranché. Les auteurs les plus optimistes examinent les potentialités à long terme pour récuser cette dépendance hiérarchique ; les plus critiques envisagent le court terme pour postuler la subordination des organisations internationales. Tenter de déterminer la position hiérarchique des organisations internationales vis-à-vis des États nécessite donc de se situer en même temps sur ces deux échelles de temps. Il s'agit donc à la fois d'envisager leurs capacités d'adaptation aux transformations de leur environnement pour déterminer leur aptitude à se projeter dans l'avenir. Parallèlement, il convient d'analyser leur *visibilité* sur la scène interétatique pour comparer leur statut international à celui des États.

Il ressort de cette comparaison que les organisations internationales demeurent des acteurs secondaires sur la scène interétatique puisqu'elles maîtrisent inégalement ce double registre de l'adaptabilité et de la visibilité. Les organisations de coopération bénéficient en effet d'une forte visibilité, mais font preuve de peu de capacités d'adaptation, comme en témoigne la difficile réforme des Nations unies (A). À l'inverse, les organisations d'intégration saisissent toutes les opportunités pour étendre leurs prérogatives et évoluent en permanence. Elles souffrent cependant d'une très faible visibilité internationale, qui se traduit par leur piètre reconnaissance internationale (B).

A Les capacités d'adaptation : crise et réforme des Nations unies

160. La visibilité de l'ONU sur la scène interétatique est forte. Inversement, ses capacités d'adaptation sont faibles, comme en témoigne la difficulté de la réforme de l'Organisation.

Les Nations unies avaient été créées pour remédier aux dysfonctionnements de la SDN ; conçues pour répondre aux problèmes de l'entre-deux-guerres, elles ne purent surmonter les blocages de la guerre froide. La fin de l'affrontement bipolaire permit d'appliquer les dispositions de la Charte. Celle-ci n'apporte cependant pas de réponses satisfaisantes aux nouvelles formes de conflits de l'après-guerre froide. L'ONU semble ainsi toujours inadaptée aux problèmes du présent. Cette inadaptation est à l'origine de la crise récurrente qui l'affecte.

Depuis la fin de la guerre froide, l'urgence d'une modification en profondeur des mécanismes de l'ONU a été à l'origine de l'adoption d'un « Agenda de la réforme », le 14 juillet 1997, qui fut confirmé par le sommet du Millénaire qui permit de réunir 147 chefs d'État et de gouvernement à New York en septembre 2000. Celui-ci est révélateur des difficultés d'adaptation de l'ONU au nouvel environnement international. Il rend compte de la double crise de *management* et de légitimité qui affecte l'Organisation.

1. La crise de management

161. La réforme institutionnelle est révélatrice de la crise de management que traverse l'Organisation. Cette réforme s'articule autour d'une triple refonte du Secrétariat général, du mode de fonctionnement des organes délibérants et du budget :

- Les transformations du Secrétariat général concernent les services centraux, comme les services opérationnels. La création d'une nouvelle structure de direction et de gestion a été opérée par le regroupement des trente unités administratives du secrétariat en quatre secteurs correspondant aux missions principales de l'Organisation : paix et sécurité, affaires économiques et sociales, coopération pour le développement, affaires humanitaires. Un comité exécutif a été chargé de coordonner les activités de chacun de ces secteurs, ces comités étant en relation constante avec le Secrétaire général via un Conseil de direction. Au niveau local, le même souci de coordination a abouti à la création de 58 « maisons des Nations unies » (en 2004) sous l'autorité d'un coordonnateur résident, principalement chargé d'améliorer les relations avec les institutions économiques et financières (FMI, Banque mondiale, PNUD...).

- La réforme des organes délibérants est pour sa part beaucoup moins avancée. Il est ainsi envisagé d'incorporer les principales organisations spécialisées

des Nations unies aux travaux de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC. Ce dernier serait chargé de préparer les sessions de l'Assemblée générale sur une question prioritaire inscrite à l'ordre du jour. L'essentiel de chaque session de l'AG serait alors consacré à l'étude de cette question. La rationalisation de l'ordre du jour de l'AG doit ainsi permettre de réduire la longueur des sessions et d'améliorer la qualité des directives transmises au Secrétaire général pour l'exécution des programmes envisagés.

- La réforme budgétaire comprend deux volets : l'amélioration de la solvabilité de l'Organisation et la mise en œuvre de procédures d'évaluation. La création d'un fonds d'avances renouvelables d'un milliard de dollars, financé par des contributions volontaires des États, a pour objectif premier de résoudre les problèmes de trésorerie. L'évaluation des pratiques nécessite de mesurer l'activité de l'Organisation. Pour ce faire, l'Agenda préconise de modifier la présentation du budget, en se focalisant davantage sur les dépenses que sur l'origine des ressources. Le budget est aujourd'hui conçu comme un inventaire *ex ante* de moyens mis à la disposition de l'ONU par les États membres, lesquels déterminent l'affectation d'une grande partie des ressources. À la place, le budget-programme envisage un contrôle *ex post*, qui évaluerait le degré d'accomplissement des programmes engagés en fonction des moyens affectés à chacun de ces programmes.

2. La crise de légitimité

162. Les silences de l'Agenda de la réforme de 1997 sur les modifications à apporter au mode de fonctionnement du Conseil de sécurité sont tout aussi significatifs de la crise de légitimité que traverse l'ONU. Ces silences attestent de la très forte dépendance de l'ONU vis-à-vis des États, qui contrôlent le principal organe de décision. Trois problèmes se conjuguent pour différer la recherche des solutions qui amélioreraient le fonctionnement du Conseil dans le cadre d'une réforme lancée en 1979 et toujours en suspens.

Le premier problème concerne le choix de nouveaux membres permanents. Le Japon et l'Allemagne, le Brésil et l'Inde qui souhaitent disposer d'un siège permanent souhaitent un Conseil à vingt-cinq avec une période intérimaire de quinze ans au cours de laquelle les nouveaux membres permanents ne revendiqueraient pas de droit de veto. Ce groupe des quatre bénéficie du soutien des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France. Par réaction, les nations du tiers-monde réclament une meilleure représentation du Sud et un siège permanent pour les puissances régionales : Inde, Pakistan, Indonésie, Brésil, Mexique, Nigeria, Égypte... Cependant, le choix de ces nouveaux membres est loin d'être simple. Dans le cas de l'Afrique par exemple, plusieurs nations sont en mesure de revendiquer un siège permanent : Afrique du Sud, Nigeria, Égypte... En 2005, les pays africains ont ainsi adopté une position commune par laquelle

ils revendiquent deux sièges permanents avec droit de veto dans une configuration à vingt-six, les membres africains étant élus par les membres du groupe Afrique. Cette position ne résout pourtant pas la question du choix, ce qui explique la permanence des blocages au sein de ce groupe. Les nations concernées ont en effet intérêt à bloquer le processus aussi longtemps qu'elles n'ont pas l'assurance absolue de disposer du siège qu'elles convoitent.

À la question de l'élargissement des membres permanents, s'ajoute le problème du droit de veto. Les pays favorables aux demandes du Japon et de l'Allemagne sont sur ce point divisés. La France et la Grande-Bretagne sont apparemment favorables à l'octroi du droit de veto, les États-Unis y sont opposés. Cependant, il est possible de penser que les nations qui disposent du droit de veto – qui est un vrai pouvoir – sont peu enclines à partager leurs pouvoirs et ne sont guère pressées de voir le dossier aboutir. Cet aspect de la réforme pose également la question de la légitimité du droit de veto et les risques de paralysie qui en découlent.

Enfin, l'élargissement du nombre des membres permanents suppose une augmentation proportionnellement plus élevée du nombre des membres non permanents. Le Conseil pourrait alors être composé de 15 à 25 ou 26 membres. Comme la théorie des conseils restreints est justifiée au nom de l'efficacité, la question qui se pose consiste alors à déterminer les capacités de réaction de cette instance élargie.

La réforme engagée par les Nations unies se heurte donc au paradoxe de l'efficacité et de la légitimité. Alors que l'Agenda de 1997 vise à améliorer l'efficacité de l'Organisation, les options pour renforcer la légitimité du Conseil de sécurité entraînent des risques croissants de paralysie. Cette contradiction non résolue témoigne donc des difficultés d'adaptation des organisations de coopération.

B Une visibilité internationale émergente : la politique extérieure et de sécurité commune et de défense

163. À l'inverse des organisations de coopération, les organisations d'intégration font preuve d'une grande capacité d'adaptation, mais leur visibilité sur la scène interétatique reste faible.

La construction européenne étant un processus permanent, elle s'est transformée au fur et à mesure qu'elle atteignait ses objectifs. Le principe des conférences intergouvernementales (CIG) a permis de procéder aux réformes indispensables et d'orienter l'activité de l'Union européenne vers de nouveaux domaines. L'Acte unique puis les traités de Maastricht et d'Amsterdam sont les plus récentes

manifestations de cette adaptabilité. Cependant, celle-ci ne se vérifie qu'à l'intérieur des frontières du grand marché unique. À l'extérieur, la présence de l'Union européenne reste circonscrite aux questions économiques et commerciales, domaines dans lesquels la Commission est en charge des négociations. Son activité diplomatique reste faible, comme en attestent les médiocres résultats de la politique extérieure et de sécurité commune et de défense (PESCD).

Les difficultés de l'Union européenne pour affirmer son identité politique sur la scène internationale s'expliquent par une contradiction et par deux précédents historiques :

- La contradiction est perceptible chez tous les États membres : s'ils acceptent un transfert de compétences dans les domaines d'intérêt commun, l'abandon de souveraineté est jugé plus problématique dans les domaines diplomatiques et militaires, puisque cet abandon signifierait la disparition des États-nations. L'Europe est ainsi envisagée comme une union de nations qui entendent préserver leur identité nationale et leur statut de sujet du droit international. Dès le projet d'union présenté par Aristide Briand en 1929, cette contradiction était déjà flagrante, dans la mesure où il était envisagé de construire une fédération États européens – laquelle supposait la fusion des États participant dans l'État nouvellement créé – qui conserveraient leur souveraineté.

- L'échec de la Communauté européenne de défense fut le premier précédent historique qui marqua durablement les réflexions sur l'identité européenne. La CED impliquait en effet la création d'une autorité politique supranationale en mesure de contrôler l'armée européenne qui était envisagée. Les circonstances étaient doublement favorables à ce projet présenté en octobre 1950 par la France (plan Pleven). D'une part, la Haute Autorité de la CECA disposait déjà de pouvoirs supranationaux dans son domaine de compétence. Par ailleurs, la menace de l'Union soviétique rendait souhaitable une défense commune. Deux raisons expliquèrent cependant l'abandon de la CED en août 1954. Après avoir été à l'origine de ce projet pour répondre aux pressions américaines, la France refusa de s'engager plus avant dans cette construction supranationale. Par ailleurs, la Grande-Bretagne refusa de fournir les garanties demandées par la France (interposition de soldats anglais entre les armées allemandes et françaises) et privilégia de ce fait ses relations avec les États-Unis en excluant la possibilité de construire un pilier européen de la défense dans le cadre de l'Alliance atlantique.

- Enfin, les deux plans Fouchet interdirent de profiter du bon fonctionnement du Marché commun pour faire avancer la perspective fédérale envisagée par les *pères de l'Europe*. Face aux projets de réorganisation de l'Alliance atlantique, le général de Gaulle tenta en effet de présenter un projet d'union politique qui permettait à la France d'opposer la solidarité européenne à la solidarité atlantique. En parlant d'une possibilité de coopération militaire sans mentionner l'OTAN puis en modifiant sans concertation le projet d'union proposé par le premier plan Fouchet du 19 octobre 1961, le général de Gaulle donna l'impression d'utiliser l'idée d'une union européenne à des fins

purement nationales. En outre, les résistances des partenaires de la France à ce projet trop ouvertement dirigé contre les États-Unis contribuèrent à l'abandon de toute perspective politique durant les années 1960.

Il fallut donc attendre la démission du général de Gaulle en avril 1969 pour relancer l'idée d'une coopération politique européenne. Celle-ci fut à nouveau envisagée lors du sommet de La Haye de décembre 1969 dans la perspective du triptyque « achèvement, élargissement et approfondissement ». À la suite des rapports Davignon de 1970 et 1973, le sommet de Copenhague adopta, le 15 décembre 1973, la « déclaration d'identité européenne ». Par celle-ci, les États membres affirmaient leur volonté de « mieux définir leurs relations avec les autres pays du monde ainsi que la responsabilité qu'ils assument dans les affaires mondiales ». Deux ans plus tard, le rapport Tindemans, rendu public en décembre 1975, tirait les conséquences du premier choc pétrolier lors duquel la solidarité atlantique l'avait emportée sur la solidarité européenne en suggérant la création d'un centre unique de décision en matière diplomatique. Ce rapport demeura sans suite et le 19 juin 1983, la « déclaration solennelle sur l'Union européenne », adoptée lors du conseil de Stuttgart, réaffirma la finalité politique de la construction européenne. Progressivement, se créèrent cependant des habitudes de consultation entre les diplomaties : positions communes lors de la CSCE, puis de la conférence du droit de la mer ; déclaration de Venise sur le Proche-Orient et l'Afghanistan (juin 1980) ; déclaration sur la Pologne (décembre 1980)... Le titre III de l'Acte unique (février 1986) institutionnalisa la pratique, en officialisant l'existence d'une coopération politique européenne (CPE). Celle-ci se caractérisait par trois aspects :

- Ses buts visaient à formuler une politique étrangère européenne, exprimer des positions communes dans les conférences internationales et susciter une réflexion commune en matière de sécurité et de défense.
- Les États membres étaient soumis à la double obligation d'information et de concertation, mais étaient seulement *invités* à rechercher des positions communes. Le Conseil des chefs d'État et de gouvernement constituait son institution centrale et était complété par le Conseil des ministres des Affaires étrangères (quatre réunions annuelles au titre de la CPE) et le Comité politique au niveau des directeurs des affaires politiques des ministères des Affaires étrangères (20 réunions annuelles).
- La CPE a été dissociée de l'intégration communautaire. Elle se présentait comme une forme de coopération intergouvernementale en marge de la Communauté et disposait de son propre secrétariat permanent. L'impératif de cohérence avec les politiques extérieures de la communauté en matière d'accords commerciaux et d'accords d'association se limitait à une simple association de la Commission aux travaux de la CPE.

Le deuxième pilier du traité de Maastricht (février 1992) constitua une étape déterminante, en réintroduisant les questions de sécurité dans la dynamique communautaire. La CPE se transforma alors en PESC (titre V, articles J-1 à J-11). La PESC est caractérisée par l'introduction du concept nouveau d'« actions communes » et par la prise en compte des questions de défense avec l'appui de l'Union de l'Europe occidentale qui venait d'être revitalisée cette même année 1992 par la déclaration de Petersberg. L'axe de développement privilégié était celui de l'UEO associé à l'Union européenne au titre de « bras armé de l'UE ».

- Le mécanisme décisionnel repose toujours sur l'intervention du Conseil européen qui fixe les orientations générales et qui détermine les questions devant faire l'objet d'*actions communes* menées par le Conseil des ministres. Ces actions communes sont donc chargées de concrétiser l'unité diplomatique des États membres dans les domaines où ils ont des intérêts importants en commun. Les décisions sont toujours prises à l'unanimité, mais le Conseil européen peut également définir les questions pouvant faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée au niveau ministériel. Autre innovation par rapport à la CPE, le Parlement européen est consulté « sur les principaux aspects et les choix fondamentaux » de la PESC.

- La prise en compte des questions de sécurité fut assurée par le compromis de l'article J-4. Celui-ci fixe pour objectif à la PESC le soin de formuler, « à terme », une politique de défense commune « qui pourrait conduire, le moment venu à une défense commune ». L'Union de l'Europe occidentale fut associée à la dynamique communautaire, en devenant « partie intégrante du développement de l'Union européenne ».

La difficile coordination des diplomaties européennes dans le conflit de l'ex-Yougoslavie imposa de réformer les procédures de Maastricht, pour tenter de renforcer l'unité diplomatique de l'Union. Le traité d'Amsterdam (juin 1997) apporta une réponse imparfaite aux divisions trop visibles des Européens. Le concept de l'UEO comme « bras armé de l'UE » fut alors abandonné au profit de l'idée d'un « pilier européen de la défense » dans le cadre de l'OTAN.

- Au titre des avancées positives, appartiennent les concepts de « stratégies communes » et d'abstention constructive. Il s'agissait donc de permettre à un groupe d'États de pouvoir agir sans pour autant que l'action entreprise soit approuvée par tous les membres. Les stratégies communes « sont mises en œuvre par l'Union dans les domaines où les États membres ont des intérêts communs importants ». Elles sont décidées par le Conseil européen sur proposition du Conseil des ministres qui sera ensuite chargé de les mettre en œuvre. Dans la mise en œuvre de ces stratégies communes, chaque État dispose d'un veto suspensif s'il invoque un intérêt national important. Cependant, il lui est

également offert la possibilité de s'abstenir. Dans ce cas, son abstention ne fait pas obstacle à la mise en œuvre de la décision stratégique concernée.

- Le principal échec du traité d'Amsterdam résida dans l'impossibilité de créer un « Monsieur PESC », qui aurait eu pour rôle d'incarner l'unité politique de l'Union. À la place fut instauré un simple poste de « Haut Représentant pour la PESC » confié au secrétaire général du Conseil.

- Le traité d'Amsterdam ne fit en outre aucun progrès en matière de défense commune, mais il fut précisé que les missions de Petersberg (maintien de la paix, imposition de la paix et missions humanitaires) figureraient désormais parmi les compétences de l'Union européenne.

La crise du Kosovo du printemps 1999 constitua une quatrième étape déterminante dans l'affirmation de l'identité européenne. À la faveur de cette crise, la Grande-Bretagne modifia en effet radicalement sa position en acceptant le principe d'une défense européenne, complémentaire de l'Alliance atlantique. En juin 1999, le Conseil européen adoptait la « *déclaration de Cologne* » qui visait à donner un contenu concret à l'Identité européenne de défense et de sécurité (IEDS). Cette déclaration fut alors reprise dans le traité de Nice qui fixa pour objectif de à la disposition de l'Union d'ici à 2003 d'être en mesure de projeter l'équivalent d'un corps d'armée (60 000 hommes) pour une durée d'une année dans un délai de 60 jours, tout en disposant des capacités de commandement, logistiques, d'appui (400 avions de combat et 100 navires). Outre la transformation de l'Euro-corps – organisé autour de la brigade franco-allemande créée en 1992 et qui comprenait en outre des contingents belges, luxembourgeois et espagnols – en force de réaction rapide, l'architecture de cette défense commune était esquissée par la création d'un comité politique de sécurité et un comité des chefs d'état-major. Parallèlement, la crise du Kosovo permit de palier l'échec du traité d'Amsterdam concernant la personnalité du représentant de l'Union européenne par la nomination d'un homme politique – et non plus d'un haut-fonctionnaire – au poste de « Monsieur PESC » (Javier Solana).

Le soutien britannique à l'intervention américaine en Irak en mars 2003 et la très vive opposition de la France et de l'Allemagne à cette guerre brisèrent cette dynamique. Alors que la convention réunie sous l'autorité de Valéry Giscard d'Estaing de février 2002 à juillet 2003 avait pour mandat d'améliorer les dispositifs d'insertion de l'Union européenne sur la scène internationale, cette crise provoqua une grave scission entre l'*Ancienne* et la *Nouvelle* Europe. Passant outre ces turbulences, le projet de Traité constitutionnel amplifia la tendance visant à donner compétence à l'Union pour la définition d'une politique étrangère et de sécurité commune comprenant la

mise en œuvre progressive d'une défense commune (art. I-12, § 4). Ce projet innova sur deux points :

- Du point de vue institutionnel était créé le poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union disposant d'un service européen pour l'action extérieure. L'Union se voyait à ce titre attribuer une personnalité morale lui permettant de passer des traités (prérogatives qui était jusque-là réservée aux communautés et que l'Union s'était auto attribuée subrepticement en passant un traité avec l'UEO pour la gestion du centre satellitaire de Torrejon).

- Si le processus décisionnel n'était pas bouleversé (le principe étant le vote à l'unanimité), deux points méritaient de retenir l'attention. Tout d'abord, un État opposé à une décision commune en la matière devait faire valoir des raisons « vitales » et non plus seulement « importantes ». En outre, le seuil pour mettre en œuvre une « coopération renforcée » était abaissé au tiers des États membres.

Le rejet par la France puis les Pays-Bas du traité constitutionnel n'interrompt pas véritablement ce processus, puisque le traité de Lisbonne accorda la personnalité juridique à l'Union de façon à lui permettre de conclure des accords internationaux et ainsi d'améliorer sa visibilité internationale. Parallèlement, la création d'un poste de Haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité ayant rang de vice-président de la Commission avec une administration spécifique mettait un terme à la valse-hésitation des États membres qui depuis la CPE de l'Acte unique comprenaient la nécessité de créer ce type de poste, sans toutefois se résoudre à lui donner une véritable dimension politique. Cependant, cette évolution qui permettait de mettre en place un véritable service diplomatique européen suscitait de nouveaux problèmes puisque le Haut Représentant dépendait à la fois du Conseil tout en étant soumis au Président de la Commission du fait de son statut de Vice-Président. En outre, la nomination de Catherine Ashton en novembre 2009 au poste de Haut-Commissaire suscita de nombreux doutes quant à la réelle volonté des États de voir le nouveau service diplomatique concurrencer leur diplomatie traditionnelle tant l'absence d'expérience et de charisme de la nouvelle responsable paraissait criante. Trois éléments permettent néanmoins de considérer que l'Union européenne poursuit à son rythme ponctué de crises son insertion sur la scène internationale :

- La création en juin 2004 de l'Agence européenne de la défense doit permettre pour sa part de mieux coordonner l'investissement industriel et de faire face à la concurrence américaine.

- La création de 13 « groupes de combat » en novembre 2004 constitue le premier élément de la Force d'action rapide européenne envisagée à Nice. Ces groupes comprenant 1 000 à 1 500 hommes doivent être opérationnels en dix jours. En fait, à la fin 2008, 60 000 soldats européens étaient engagés dans

des missions extérieures, ce qui correspondait bien aux ambitions formulées à Nice en 2001.

- Enfin, il faut noter qu'entre 2003 et 2008, l'Union européenne a pris en charge six opérations de maintien ou de construction de la paix. En mars 2003, l'Union européenne succéda ainsi à l'OTAN en Macédoine dans le cadre de l'opération *Concordia*, laquelle succédait à la mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (MPUE) déployée depuis mars 2002. Quelques semaines plus tard, l'Union européenne lançait l'opération *Artémis* en République démocratique du Congo pour soutenir la mission des Nations unies au Congo (MONUC) dans la région d'Itrurie sur la base du chapitre VII de la Charte. L'année suivante, en novembre 2003, l'opération *Althéa* prit la place de la force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, où l'Union européenne prenait une nouvelle fois la succession de l'OTAN. Au Kosovo, les forces de l'Union européenne représentaient 65 % des effectifs de la KFOR en 2009, alors qu'en décembre 2008, la mission de justice et de police *Eulex* prenait dans ce pays le relais des Nations unies avec la volonté affichée de promouvoir l'État de droit. Au Tchad, l'*EUFOR*, déployée depuis février 2008, assiste les forces africaines engagées au Darfour, alors qu'en Somalie l'opération navale *Atalanta* lancée en novembre 2008 sous commandement britannique a pour objectif de lutter contre la piraterie.

La visibilité internationale de l'Union européenne ne dépend pas seulement de la politique européenne commune de sécurité et de défense (PESCD) et à l'IEDS qui se poursuit en dépit des turbulences affectant la construction européenne. Les accords commerciaux et d'association, comme la monnaie unique, le soutien aux ONG en matière de secours humanitaires ou encore la politique commune en matière d'immigration participent également à la présence de l'Europe dans le monde. Cette présence progresse incontestablement au fur et à mesure que les États membres parviennent à trouver des solutions aux divergences qui les ont longtemps divisés : relations avec l'OTAN, dissuasion nucléaire, participation des neutres à la défense commune... Il est ainsi possible de constater une « européification » de la politique extérieure de l'Union – on peut aussi parler avec de « bruxellisation » avec D. Allen – qui se manifeste par la moindre nécessité de chercher à tout prix à mieux coordonner les diplomaties européennes et par le besoin nouveau de donner sens à cette nouvelle diplomatie commune. Un autre signe de cette évolution peut être constaté dans les conflits répétés entre les directeurs des affaires politiques des ministères des Affaires étrangères habitués à travailler de concert depuis la CPE de l'Acte unique et les représentants permanents du COREPER qui – tout en appartenant souvent à la même administration – défendent toujours des intérêts nationaux. Les conditions de cette transformation en profondeur de l'action internationale de l'Union européenne demeurent néanmoins difficiles à

expliquer puisque l'on constate – au mépris de toutes les théories de l'intégration – que c'est au moment où les divisions entre Européens ont été les plus profondes à la suite de l'intervention américaine en Irak de 2003 que cette « européification » s'est tout à coup accélérée.

Cependant, ces avancées évidentes ne peuvent dissimuler les insuffisances et les revers de cette PESCD. Au registre des insuffisances, on peut noter la faiblesse des capacités logistiques et surtout la faible proportion de forces projetable (60 000 hommes sur 2 millions de soldats soit 3 % des forces européennes). Les revers sont les conséquences de ces insuffisances. L'Europe a bien eu le courage d'intervenir en août 2008 dans le conflit opposant la Géorgie à la Russie, mais le cessez-le-feu qu'elle a obtenu s'accompagnait de l'acceptation de la sécession de l'Abkhazie et de l'Ossétie. De la même manière, le fait qu'Israël ait utilisé la période de transition entre la fin du mandat de George Bush et l'investiture de Barak Obama pour lancer une offensive dans la bande de Gaza à la fin décembre 2008 est malheureusement la preuve de la faible capacité d'influence de l'Europe dans la région. L'Union européenne peut sans aucun doute apporter une aide humanitaire considérable, assister des États en reconstruction ou envoyer des forces d'interposition. Mais si elle peut assister, elle n'a toujours pas les moyens d'imposer ou d'exiger. Quant à la méthode, il est aussi possible de s'interroger sur une stratégie qui consiste à répondre aux carences constatées par des projets toujours plus ambitieux, une méthode strictement opposée au spill-over effect sur lequel s'est pourtant fondée la construction européenne. En résumé, comme l'écrivait jadis Stanley Hoffmann à propos de la France, l'Union européenne a plus le pouvoir de dire que de faire. Cette puissance normative sans la force, comme la qualifie Zaki Laïdi, exerce sans doute un pouvoir d'influence, mais celui-ci reste difficile à mesurer alors que l'Union européenne n'a toujours ni la capacité ni la détermination de placer sa puissance économique au service de sa dimension politique.

Section 4

Conclusion

164. La société des États a besoin d'institutions pour fonctionner. Les organisations internationales font partie de ces institutions, mais elles demeurent des acteurs secondaires de la scène interétatique dans la mesure où elles ne parviennent jamais à maîtriser conjointement

les deux attributs de l'adaptabilité et de la visibilité qui les placeraient à égalité avec les États.

L'émergence de nouvelles problématiques a certes permis aux organisations de coopération de devenir le principal vecteur d'expression d'une opinion publique internationale, aux contours bien flous par ailleurs. Les États ont dû s'adapter à ces changements en adoptant la rhétorique en vigueur. Sur le long terme, le discours a eu une incidence sur les pratiques, comme en témoigne la création de la Cour pénale internationale. Cependant, les organisations de coopération – et en premier lieu les Nations unies – restent au service des États. Même après la guerre froide, les grandes puissances du Conseil de sécurité continuent d'utiliser les procédures en fonction de leurs intérêts et n'hésitent pas à faire usage de leur droit de veto pour s'opposer aux évolutions qu'ils désapprouvent. Quant aux pays du tiers-monde, ils se servent de l'Assemblée générale comme tribune de revendication, mais sont tout aussi sourcilieux dans la défense de leurs intérêts que les membres permanents du Conseil de sécurité. La diplomatie multilatérale est donc devenue l'une des facettes de la politique extérieure des États. Les organisations internationales sont intégrées à la scène interétatique, dont elles constituent l'un des échiquiers sur lequel s'affrontent ou se coalisent les intérêts des États.

Les organisations d'intégration – et principalement l'Union européenne – ont pour leur part modifié nombre de prérogatives de la souveraineté. Celle-ci ne peut plus être considérée comme un tout indivisible. La création de l'euro confirme, qu'à l'époque de la carte de crédit, les États ont perdu le monopole « de battre la monnaie ». Même les pouvoirs régaliens des États sont affectés par les avancées de la construction européenne, comme en atteste l'espace judiciaire européen esquissé par le traité d'Amsterdam. Selon Jacques Delors, 80 % de la législation économique et sociale des États membres devraient, dans un proche avenir, être d'origine communautaire. Les organisations d'intégration bouleversent donc les pratiques de l'action publique. Leur assise territoriale élargie et leur pouvoir de contraintes à l'égard des États brouillent les repères traditionnels. Dès 1974, Jacques Chirac considérait que « la politique européenne ne fait plus partie de la politique extérieure de la France ». Cependant, la *communautarisation* des affaires intérieures a toujours progressé plus rapidement que la *communautarisation* des affaires extérieures. L'intergouvernementalisme, qui a longtemps prévalu dans les domaines clés de la diplomatie et de la défense, a durant plusieurs décennies imposé la recherche de laborieux consensus, excluant toute opposition formelle d'un État membre, et donc, *a fortiori*,

toute possibilité pour l'Union de se substituer aux États. Les possibilités d'abstention constructive offertes par le traité d'Amsterdam permettent dès lors d'envisager une présence plus visible de l'Union européenne sur la scène internationale. Géant économique reconnu, selon la formule de Mark Eyskens (ancien premier ministre belge), l'Europe n'est sans doute plus « le nain politique et la larve militaire » qu'elle était au début des années 1990. Il convient pourtant de remarquer que les progrès de l'insertion de l'Europe dans la vie diplomatique vont de pair avec la transformation des institutions de l'Union en structures de type étatique, ce qui, à nouveau, conforte la scène interétatique.

La force des organisations internationales de coopération et d'intégration est de dessiner les contours d'un futur qui ne ressemblera pas obligatoirement à ceux du présent. À plus court terme, cette force se révèle être un handicap, puisqu'elles ne disposent d'aucuns des attributs de la souveraineté qui leur permettrait de dialoguer avec les États sur un pied d'égalité.

165. Bibliographie indicative

- **Philippe MOREAU DEFARGES**, *Les institutions européennes*, Paris, Armand Colin, 2005, 7^e éd., 225 p.
- **Jean-Louis QUERMONNE**, *Le système de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, 7^e éd., 2009, 160 p.
- **Pierre WEISS**, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, coll. 128, 2005.

Chapitre 4

La scène de la société-monde

166. La société internationale est la société des États ; la société-monde est la société des individus. Dans la première, les États se sont associés par intérêt et se sont accordés sur des standards de comportement ; dans la seconde les hommes sont unis par un destin partagé et par des valeurs communes. La société internationale dérive des analyses réalistes ; la société-monde présente une vision idéalisée du devenir des relations internationales qui trouve son inspiration dans la pensée d'Emmanuel Kant. La société-monde est également synonyme de contestation de l'ordre des États. Cette dimension contestataire a un double objet. D'une part, la société-monde invoque la nécessaire autonomie de la société civile à l'égard de toute forme d'autorité publique. D'autre part, elle condamne la violence inhérente à la scène interétatique. Cette double dimension se retrouve dans les cinq courants de pensée qui lui servent de référence :

- Le libéralisme est le plus ancien de ces courants. Dès la fin du XVIII^e siècle, le libéralisme anglais (*An Essay on the History of Civil Society* d'Adam Ferguson) posa le principe de l'existence d'une société civile, siège des intérêts particuliers, qui se distingue du corps politique : le *pacte social*, qui fonde la société, est complété par un *pacte politique* distinct, qui permet l'exercice du pouvoir politique. Au XIX^e siècle, libéralisme politique et économique formèrent un corps doctrinal unifié par la volonté de restreindre les pouvoirs de la puissance publique à ses seules fonctions régaliennes (police, justice, diplomatie et défense) et par la croyance dans les vertus du marché, source d'enrichissement pour toutes les nations. L'État ne devait donc pas disposer de moyens suffisants pour encadrer les activités privées et pour se lancer dans des aventures guerrières, néfastes au bon fonctionnement des relations commerciales. La *République universelle des échanges* devait rendre les guerres inutiles.

- Le positivisme fut le second courant de pensée dominant du XIX^e siècle. Le *Système de politique positive* d'Auguste Comte synthétisa les croyances de l'époque. Après l'« âge théologique » de la société médiévale qui s'accompagnait de la prééminence de l'activité militaire, la société industrielle bouleversait les mentalités. Le nouvel « âge scientifique » imposait une double révolution intellectuelle. Dans les rapports sociaux, la « solidarité mécanique » du

passé cédaient la place à une « solidarité organique » : les hommes étaient conduits à choisir la nature des liens les unissant à leurs semblables, ce qui imposait de redéfinir les instruments d'autorité. Par ailleurs, l'exploitation rationnelle de la nature devait remplacer la guerre comme activité première du genre humain.

- L'anarchisme fut le courant le plus radical de rejet de toute autorité (Bakounine, Kropotkine). Antiétatique et antidémocratique (héritage de Proudhon), l'anarchisme n'est que rarement individualiste (Stirner) et exalte au contraire le rôle des masses. Contrairement aux autres références de la société-monde, l'anarchisme ne comportait pas de condamnation de la violence qui était au contraire sublimée, comme « tendance naturelle de l'Univers ».

- Le marxisme exprimait sous une autre forme ce désir d'émancipation de la société civile et de pacification des relations internationales. Pour Marx, la guerre était la forme internationale de la lutte des classes, menée par des États bourgeois dominés par le capitalisme. Une fois la victoire du prolétariat assurée, la guerre devait disparaître : « abolissez l'exploitation de l'homme par l'homme, et vous abolissez l'exploitation d'une nation par une autre nation. Lorsque l'antagonisme des classes à l'intérieur des nations aura disparu, l'hostilité de nation à nation disparaîtra » (*Manifeste communiste*). Après cette première étape suivie de la phase transitoire de la dictature du prolétariat, la société devait s'autogérer en supprimant l'oppression de l'État (thème du dépérissement de l'État). L'humanité était alors appelée à sortir de la préhistoire des guerres intestines pour entrer dans l'histoire, en passant « du règne de la nécessité (au) règne de la liberté ».

- Enfin, à ces doctrines philosophiques « solidaristes », il convient d'ajouter leur pendant juridique. Celui-ci s'incarna dans l'« objectivisme sociologique » de George Scelle. Tout au long du XIX^e siècle, de multiples écoles avaient tenté d'affranchir le droit des exigences de la souveraineté ou plus modestement d'autolimiter son usage. Comme la société interne, la société internationale de George Scelle est un groupement spontané d'individus ; il n'y a donc pas de différence de nature entre ces deux sociétés. Or, comme la finalité de toute organisation sociale est la sauvegarde collective des existences individuelles, l'homme est donc la composante première de la société interne et le premier sujet du droit interne comme il est la composante première de la société internationale et le premier sujet du droit international. De cette première constatation, Scelle tire la conséquence que la souveraineté appartient au groupement d'individus le plus global : c'est donc la société internationale qui est souveraine. Dans cette construction juridique, l'État n'est qu'un groupement intermédiaire, doté de compétences internes et externes, qui lui ont été attribuées par le droit international. C'est le thème du *dédoublement fonctionnel* : les gouvernements nationaux sont également des gouvernements internationaux qui exercent dans la vie internationale des fonctions identiques à celles qu'ils accomplissent à l'intérieur de leurs frontières. De façon tendancielle, la reconnaissance de la supériorité des solidarités les plus larges doit déboucher sur une organisation supraétatique. George Scelle est alors conduit à considérer la Société des Nations comme l'embryon d'une future fédération universelle dirigée par un gouvernement mondial.

À l'image des conceptions de George Scelle, ces différentes théories véhiculaient un discours militant. Leur dimension contestataire expliqua le succès des théoriciens de la société-monde et du transnationalisme qui s'opposèrent dans les années 1960 et 1970 à la domination de la doctrine réaliste. Ce succès s'expliqua par la convergence d'un climat intellectuel favorable (*les idées de mai 1968*) et par la montée en puissance du mouvement des non-alignés. En effet, le triomphe du sommet d'Alger de septembre 1973 semblait indiquer qu'il était possible de créer des solidarités transnationales dépassant le cadre des États. La publication en 1972 de *Transnational Relations and World Politics* de Robert O. Keohane et de Joseph Nye et de *World Society* de John Burton eurent de ce fait un retentissement considérable. Alors que la détente américano-soviétique arrivait à son apogée (sommet de Moscou de juin 1972), l'analyse des relations internationales, à travers le prisme d'un recours toujours possible à la guerre, semblait dépassée. Il était alors possible de postuler l'obsolescence de la doctrine réaliste et la naissance d'une société mondiale, organisant les échanges entre une multiplicité d'acteurs. La fin de la détente et la résurgence des tensions Est-Ouest au début des années quatre-vingt sonnèrent le glas des espoirs placés dans cette société mondiale. Le thème de la société-monde de John Burton fut abandonné, alors que Keohane et Nye réévaluaient leurs conclusions en se recentrant sur le rôle des États. Contrairement aux espoirs placés dans le *world politics paradigm*, la guerre froide fut alors interprétée comme le triomphe du politique. Zaki Laïdi parla à ce propos d'« esthétique de la guerre froide » qui aurait « théâtralisé les relations internationales, en concédant une place essentielle à la mise en scène des acteurs étatiques ». L'échec des théories transnationales, qui avaient cru voir dans les mêmes événements l'émergence de cette société-monde, était donc patent.

Le regain d'intérêt pour les thèses transnationalistes dans l'après-guerre froide s'explique par l'ampleur de la rupture qui accompagna la chute du Mur de Berlin. La perte des références acquises durant la guerre froide et la prise de conscience de phénomènes occultés par la confrontation Est-Ouest conduisirent de nombreux observateurs à considérer que le monde des États, hérité des traités de Westphalie, était mort (Section 1). La perception de problématiques à l'échelle de la planète impose alors de concevoir de nouveaux instruments de décision et d'intervention (Section 2 – La gouvernance globale), lesquels entrent en compétition avec les pratiques diplomatiques traditionnelles (Section 3 – Les relations avec la scène interétatique).

Section 1

Le monde post-westphalien

167. La chute du Mur de Berlin a servi de révélateur à des transformations de grande ampleur qui minaient les fondements du monde des États. À la suite des travaux de James Rosenau, de nombreux auteurs considèrent que la fin de la bipolarité entraîna la disparition du système westphalien et marquait la naissance d'une ère nouvelle. Ce monde post-westphalien serait ainsi caractérisé par l'émergence d'une société-monde rassemblant toute l'humanité, unie par un destin commun.

Pour les néoréalistes, la fin de la guerre froide impliqua une simple transformation de la configuration du système international : la bipolarité céda la place à une configuration unipolaire sous l'égide de la puissance américaine. Il y avait donc eu un simple changement *infrasystémique*, c'est-à-dire une modification du mode de régulation à l'intérieur du monde des États. Pour les transnationalistes, la fin de la guerre froide s'accompagna d'une transformation beaucoup plus radicale qui provoqua un *changement systémique* : le système westphalien fut remplacé par le « monde post-westphalien ».

Celui-ci est caractérisé par trois éléments :

- Il correspond tout d'abord à une période de convergence de phénomènes anciens. La rupture politique de 1989-1990 révèle ainsi des évolutions à plus long terme, commencées bien avant la guerre froide.

- Il correspond à une période de transition. Étant un système intermédiaire, le monde post-westphalien conserve l'empreinte du monde des États, tout en intégrant les principaux facteurs du monde nouveau.

- Il correspond enfin à une période d'instabilité. La logique anciennement hégémonique des États doit désormais cohabiter avec des logiques concurrentes (économiques, financières...) qui réduisent l'autorité politique. Le monde post-westphalien est ainsi marqué par la *confrontation de ces logiques* qui doivent coexister. Selon James Rosenau, le trait dominant de ce nouveau monde serait de pérenniser les tensions plutôt que de les contenir.

L'après-guerre froide réactualise les théories transnationalistes qui analysent les événements ayant suivi la chute du Mur de Berlin en termes de rupture avec le monde des États (§ 1), du fait de l'autonomie acquise par de nouveaux acteurs de la politique mondiale (§ 2).

§ 1. Une rupture systémique

168. La reprise, quasiment à l'identique, des thèses développées dans les années 1970 s'explique par l'idée que les événements ayant suivi la fin de la bipolarité auraient provoqué une accélération de l'histoire. L'intensification des flux transnationaux, déjà observée durant la guerre froide, minait les assises politiques du monde des États. L'affrontement Est-Ouest avait pourtant occulté ces bouleversements en profondeur. La chute du Mur de Berlin servit de révélateur à ces phénomènes, comme en témoigna la similitude de la prise de conscience des effets de la globalisation et l'effondrement de l'Union soviétique. Cette simultanéité fut à l'origine du discours sur « le nouveau temps mondial » (Zaki Laïdi) qui, dans sa version la plus radicale, postulait le passage de l'ancien monde westphalien à un nouveau monde « post-westphalien », lequel réactualisait le thème de la société-monde (A – De la société-monde au Monde de la vie), tout en donnant lieu à de nouvelles formulations (B – La globalisation des identités).

A De la société-monde au Monde de la vie

169. L'école du mondialisme constitua la plus fondamentale remise en cause du réalisme. Le *Premier débat* de la discipline des relations internationales a ainsi opposé réalistes et mondialisme utopique. Ce débat n'a jamais été clos et ressurgit à intervalles réguliers, au fur et à mesure du renouvellement des problématiques. Inspiré par W. Wilson et incarné dans la Société des Nations, le mondialisme est parvenu à surmonter ses déconvenues successives en réinventant son idéal d'un monde pacifié. Celui-ci a pris trois formes successives : la *société mondiale des humains* de John Burton (1), la *Société des individus* de Norbert Elias (2) et le *Monde de la vie* de Jürgen Habermas (3).

1. La World Human Society de John Burton

170. L'idée centrale de Burton réside dans la représentation de multiples réseaux transnationaux par lesquels chaque acteur est uni à tous les autres par un enchevêtrement d'interactions de nature très diverses. Au modèle des *boules de billard* supposé incarner la *Power politics*, Burton substitue une représentation en « toile d'araignée » (*cobweb*) permettant de mieux saisir la multitude des transactions échappant aux rigidités des frontières physiques. Dans ce schéma, la

politique mondiale rassemble une multiplicité d'acteurs (organisations internationales, ONG, firmes transnationales...) qui participent à ce que Burton appelle la société-monde. Alors que les États étaient précédemment au centre de la vie internationale, Burton place l'homme au centre de cette *world human society* qui « à l'évidence, n'est pas une entité politique ou administrative. Elle est composée de plus petites communautés tels les États, les nations et les collectivités locales, voire même par des groupes sociaux encore plus réduits comme les entreprises commerciales, les écoles et les familles ».

Dans cette *world human society*, l'échange devient le paramètre central de l'analyse et vise à satisfaire les *besoins fondamentaux* des hommes. Ceux-ci ne sont plus synthétisés par l'État à travers l'intérêt général. C'est au contraire au niveau des individus que Burton se situe pour essayer de prendre la mesure des attentes sociales très diverses (égalité, bonheur, justice sociale, identité...). La distinction entre politique internationale et politique interne est donc récusee, l'insatisfaction des besoins fondamentaux dans l'ordre interne étant de l'avis de Burton la cause des tensions internationales.

Selon Burton, l'État ne doit plus être considéré comme un acteur singulier du jeu international. Son schéma, qui part de l'Homme et de ses besoins fondamentaux pour aboutir à la société mondiale, insiste au contraire sur les situations *ordinaires* : alors que les réalistes n'envisageaient les relations internationales qu'à travers les situations de tension, Burton insista sur la nécessité de prendre en considération les situations « normales », c'est-à-dire les 9 999 cas d'échanges harmonieux et non pas le dix millièmè cas atypique pouvant déboucher sur un recours à la force.

La complexité de sa toile d'araignée et le caractère trop radical de ses propositions expliquèrent leur rapide oubli. Cependant, outre l'influence qu'elles exercèrent sur leur époque, les thèses de Burton eurent le mérite de modifier la perspective d'analyse de la politique mondiale. C'est pourquoi on les retrouve aujourd'hui dans la majorité des travaux consacrés à l'étude des phénomènes transnationaux.

2. La Société des individus de Norbert Elias

171. La publication en 1987 de la *Société des individus* de Norbert Elias réhabilita cette *société-monde*, trop marquée par le climat intellectuel des années 1960 et 1970. L'ouvrage d'Elias se présentait comme la compilation de trois textes d'époques différentes, dont le premier remontait à l'entre-deux-guerres et le deuxième à la guerre froide.

Contrairement à l'œuvre de John Burton, la pensée de Norbert Elias ne s'intéresse aux relations internationales que de manière accessoire. Le monde qu'il décrit est cependant très proche de celui de Burton dont la « toile d'araignée » est ici remplacée par un *filet*.

Repensant les rapports entre l'individu et la société, la démarche d'Elias repose sur le postulat que, plus large est l'environnement social, plus nombreuses sont les possibilités d'individualisation offerte à l'homme. Les relations de dépendance réciproque entre les individus et la société se retrouvent donc à l'échelle planétaire où l'interdépendance des individus suscite le sentiment d'appartenance à une humanité globale. Ce nouveau sentiment d'appartenance brise le cadre imposé par l'« ancien régime de la sociologie... où l'on prenait pour modèle de société les unités sociales correspondant à l'organisation des États... Téléphones, radios, charters, et tous les réseaux d'interdépendance entre les États ont abouti à ce que les mailles du filet se sont resserré à vue d'œil au cours du XX^e siècle ». Deux conséquences dérivent de ce postulat :

1. L'autonomie accrue des individus est compensée par une perte d'influence sur leur environnement, devenu trop vaste pour qu'une action humaine ait une influence sur son devenir.

2. Le besoin de tout homme de s'identifier à un groupe conduit ensuite Elias à mettre à jour *le paradoxe de la localisation et de la mondialisation* : « les hommes se trouvent actuellement dans un processus massif d'intégration qui, non seulement va de pair avec de nombreux mouvements partiels de désintégration, mais qui, en outre, peut aussi faire place à n'importe quel moment à un processus dominant de désintégration ». En d'autres termes, plus la société est large, plus les hommes ont de difficultés pour définir leur identité. Ce paradoxe sera largement repris après la guerre froide quand la prise de conscience d'un devenir commun à l'échelle de l'humanité s'accompagna de la redécouverte d'un nationalisme agressif.

Cependant, même si Norbert Elias constate que l'individu perd toute possibilité d'exercer un quelconque pouvoir dans cet environnement élargi, il postule que l'« unité suprême de survie » des hommes est désormais à l'échelle du monde : « le passage à l'intégration de l'humanité au niveau planétaire en est certes encore au tout premier stade. Mais les premières formes d'une nouvelle éthique universelle et surtout la progression de l'identification entre les êtres sont déjà nettement sensibles... On observe également d'autres signes d'amorce d'un sens croissant de la responsabilité à l'échelle mondiale en ce qui concerne le destin de l'humanité. Ils répondent à la menace universelle résultant du développement des armements et, sans que ce soit intentionnel, des moyens de production civils. Toute une série d'organisations privées, comme Amnesty International, témoignent

que le sentiment de responsabilité qu'éprouvent les individus quant au sort des autres dépasse de loin les frontières de leur propre pays et de leur continent ».

3. Le Monde de la vie de Jürgen Habermas

172. Le thème du Monde de la vie de Jürgen Habermas a été repris au milieu des années 1990 par un auteur allemand Klaus-Gerd Giesen pour tenter d'offrir un modèle de représentation de la société-monde totalement dégagé des relations politiques et marchandes¹. La pensée de Burton ou d'Elias se situe en effet dans le prolongement des réflexions sur la société civile interne. Or, cette société civile n'est que rarement perçue comme une libre association des individus dans le but de compenser l'influence de l'État. Seuls le libéralisme et l'anarchisme postulent l'existence spontanée de cette société civile, indépendamment de l'État. Plus traditionnellement, la société civile est présentée comme le complément de l'État. « Seul l'État, pouvait ainsi écrire Hegel dans ses *Principes de la philosophie du droit*, permet aux individus d'accéder à la liberté concrète. Seule la société civile active et autonome est capable de donner aux individus la possibilité de s'épanouir ». Cette approche de la société civile fait l'objet d'une double critique :

- D'une part, elle est formulée d'un point de vue trop favorable à l'État, qui absorbe la société civile. Celle-ci devient en effet l'instrument qui sert à organiser le consentement des individus. En ce sens, il est impossible d'envisager une société civile sans État. Pour Antonio Gramsci, la société civile fait partie de l'État, dont elle est l'un des instruments. Elle représente « l'appareil privé d'hégémonie » qui, à travers les syndicats, les intellectuels, les Églises, organise la diffusion des valeurs dominantes. Seule une petite fraction de cette société civile échappe à l'État en étant le foyer de la contestation ;

- La seconde critique dont fait l'objet cette conception de la société civile tient d'autre part à l'importance accordée à son rôle économique. Le libéralisme anglais du XVIII^e siècle avait en effet largement contribué à l'élaboration du concept. Dans son optique, la société civile était la sphère des intérêts marchands qui devait demeurer indépendante du domaine politique. Cette « marchandisation de la société civile » contribue à remplacer la logique politique par une logique commerciale. Celle-ci tend à transformer toutes les activités humaines (arts, sciences, culture...) en simples marchandises susceptibles d'être vendues ou achetées.

Cette double remise en cause débouche sur une nouvelle formulation de la société civile. Se fondant sur l'analyse des pays

1. Giesen, Klaus-Gerd, *La Constellation Postnational : Habermas et la Seconde Modernité*, in Les Temps Modernes, n° 610, 2000, pp. 105-119.

totalitaires, Habermas constate l'existence de groupements spontanés d'individus. Ces associations libres se situent sous l'État et sous la société civile, laquelle sert le plus souvent de relais à l'appareil d'État auprès des populations. C'est ce que Habermas appelle le « Monde de la vie » qui coexiste à côté des systèmes de domination organisés autour du *pouvoir* et de l'*argent*. Ce « monde de la vie » se présente comme « une oasis de la communication libre », préservé de la logique purement instrumentale du politique et de l'économie. Il s'agit donc d'un domaine de l'activité humaine qui échappe au pouvoir et à l'argent. Dans cette optique, le « Monde de la vie » est conçu comme un instrument de résistance à la politisation et à la marchandisation des relations sociales. À l'échelle mondiale, son rôle vise à établir de multiples réseaux débordant les frontières, tout en récusant la logique économique de la mondialisation.

B La globalisation des identités

173. En 1990, James Rosenau publie *Turbulence in World Politics*. Cet ouvrage justifie son titre en postulant la disparition du monde des États, né avec les traités de Westphalie. Deux phénomènes majeurs expliquent ce changement systémique :

- la multiplication des acteurs agissant en dehors du cadre de la souveraineté (*sovereignty free*) ;
- la dispersion des identités qui ne peuvent plus s'incarner dans une allégeance unique envers l'État du fait de la fragmentation des solidarités. Cette dispersion des identités est néanmoins compensée par un début de prise de conscience d'une identité globale à l'échelle du genre humain.

Selon Rosenau, les *turbulences* constatées dans le nouveau système international auraient pour origine « la scission entre le système étatique qui coexiste dorénavant avec un système multicentrique aussi puissant, mais plus décentralisé ». Le corollaire de ce constat est l'érosion des relations d'autorité qui unissaient les individus à la collectivité. Les raisons de cette évolution sont, selon Rosenau, au nombre de cinq et sont liées : 1) au passage d'une société industrielle à une société postindustrielle ; 2) à l'importance prise par certains problèmes qui, du fait du progrès technologique, ne peuvent plus être traités au simple niveau national (pollution, terrorisme, drogue...) ; 3) aux capacités déclinantes des États pour apporter des réponses satisfaisantes aux problèmes majeurs que se posent les citoyens ; 4) à la tendance à la décentralisation ; 5) à l'émergence d'une opinion publique plus informée des affaires mondiales.

Jusqu'à présent, cette approche s'inscrit dans le prolongement des études menées sur le transnationalisme. L'originalité de Rosenau est de mettre à jour les raisons de la transformation des rapports de sujétion établis entre l'homme et l'État :

- La première de ces raisons est liée au développement de l'intelligence artificielle. Tout en renforçant le pouvoir des élites, l'informatique, mais aussi les nouveaux réseaux de communication ont, dans le même temps, obligé ces mêmes élites à admettre la complexité du réel. Cette évolution a contribué à la rupture des solidarités mécaniques (nationalisme, patriotisme...) qui facilitaient le rassemblement des membres d'une même communauté. De ce fait, les individus ont acquis de nouvelles références pour interpréter les phénomènes internationaux : « ce ne sont pas les attitudes des citoyens envers la politique qui transforment la politique mondiale, mais leurs capacités à employer, articuler, diriger et rendre effectives ces nouvelles attitudes ».

- La prolifération de nouveaux groupes sociaux (associations, clubs, mafias...) est la deuxième raison de cette érosion des rapports d'autorité. Cette nouvelle citoyenneté se traduit par la coexistence d'identités multiples, chacun pouvant se sentir à la fois breton ou basque, français ou anglais, européen et humain. Ces identités multiples participent à l'émergence d'une culture globale.

- Enfin, cette nouvelle culture *post-internationale* pose le problème de la cohabitation entre ces différentes identités. À la suite de Norbert Elias, Rosenau souligne le paradoxe de ce processus de mondialisation qui suscite automatiquement « une résistance à la globalisation contribuant ainsi au développement des processus de localisation ».

§2. L'élargissement de la gamme des acteurs

174. L'école réaliste ou le droit international ne considèrent pas que l'État est l'acteur unique de la vie internationale ; ils se contentent de le placer au sommet de la hiérarchie des acteurs internationaux. Les organisations internationales disposent ainsi d'un statut intermédiaire entre les États et les groupements sans base territoriale (ONG, mouvements de libération nationale, firmes multinationales...).

Le recensement des acteurs internationaux par l'analyse transnationale présente deux originalités :

- La gamme des acteurs est élargie à ses deux extrémités. Par le bas, la prééminence de l'État est concurrencée par l'émergence de l'*Homme*. Par le haut, elle est contestée par la prise en compte des responsabilités particulières de la communauté internationale.

- Cet élargissement de l'éventail des acteurs internationaux est complété par un bouleversement de la hiérarchie réaliste et juridique. L'État était précédemment l'acteur principal de la théorie réaliste, tout en étant « l'auteur, le sujet et le principal destinataire » du droit international (Mario Bettati). Désormais,

l'homme devient la finalité (A) des règles établies par la communauté internationale agissant au nom de l'humanité (B).

A L'homme, comme finalité

175. Le droit international n'a jamais prêté beaucoup d'intérêt à l'homme, qu'il n'atteignait que par l'intermédiaire des États. Les *régimes de capitulation*, par lesquels les nationaux établis sur des territoires étrangers jouissaient de libertés particulières, comptèrent à ce titre parmi les premiers textes constitutifs du droit international. Même quand celui-ci reconnaît la possibilité de protéger un homme menacé par un État (droit d'asile), le fondement juridique de cette garantie repose sur la coutume, c'est-à-dire, selon l'article 38 du statut de la CIJ, sur une pratique générale acceptée par les États comme étant le droit. Les quelques exceptions prenant directement l'individu en considération relèvent, pour l'essentiel, d'infractions à la loi internationale (piraterie, terrorisme, crime contre l'humanité et plus récemment pollution).

« L'homme, comme le constatait René-Jean Dupuy, est en exil dans la collectivité des États ». Ainsi, la diplomatie des droits de l'homme (1) fut longtemps instrumentalisée par les États (2) avant que ceux-ci n'acceptent que l'homme puisse se prévaloir de droits inhérents à la dignité de sa personne (3).

1. La diplomatie des droits de l'homme

176. Dès son article premier, la Charte des Nations unies assignait pour objectif à la nouvelle organisation de favoriser la coopération internationale en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La déclaration universelle, adoptée le 10 décembre 1948, fut la pierre angulaire de cette nouvelle diplomatie des droits de l'homme qui visait à « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables ». Considérée comme un simple contrat-programme, la déclaration pénétra le droit positif par l'intermédiaire du pacte civil et politique et du pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adoptés le 16 décembre 1966. Le 25 juin 1993, les principes de la déclaration universelle, qui avait été adoptée par moins de cinquante États, furent solennellement réaffirmés par 172 nations dans le document final de la conférence de Vienne qui proclamait « le caractère universel des droits de l'homme et des libertés ».

Entre la déclaration de 1948 et le document de Vienne, cette diplomatie des droits de l'homme s'est efforcée d'élargir son champ d'application, de diversifier et de régionaliser ses principes, tout en aménagement progressivement le fonctionnement des instances en charge de sa promotion.

a) *L'élargissement du champ*

177. Fondée sur la conception formelle de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la Déclaration universelle s'adressait « à tous les membres de la famille humaine », c'est-à-dire à tous les hommes « doués de raison et de conscience ». Elle constituait une sorte de *pré-droit* (C.-A. Colliard), appelé à être précisé avant d'entrer dans le droit positif. L'ONU fut le principal artisan de cette promotion.

La pratique des droits de l'homme consista dans un premier temps à préciser le contenu de la déclaration de 1948 en désignant les catégories de personnes auxquelles elle s'adressait. En ce sens, elle tendit à rejoindre la pratique antérieure de la Société des Nations, qui s'était assignée pour objectif de protéger des groupes particuliers (réfugiés, apatrides). Comme la SDN s'était attachée à la question des femmes (convention de 1933 sur la traite des blanches), l'ONU élabora plusieurs textes destinés à préciser les droits politiques des femmes (convention du 20 décembre 1952) et à les protéger dans différentes circonstances de leur vie (mariage, veuvage...). Ces différentes déclarations débouchèrent sur la convention du 18 décembre 1978 concernant l'élimination de toute forme de discrimination envers les femmes. À travers l'action du Fonds international de secours à l'enfance (UNICEF) – non pas une institution spécialisée des Nations unies, mais une agence créée par l'Assemblée générale en décembre 1946 – les droits de l'enfant furent reconnus par la déclaration du 20 novembre 1959, déclaration suivie l'année suivante par une convention interdisant toute forme de discrimination en matière d'éducation. Il faudra néanmoins attendre trente ans pour que la déclaration de 1959 entre dans le droit positif par l'adoption de la convention des droits de l'enfant du 20 novembre 1989. Un an plus tard sera adoptée la déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant (30 septembre 1990). Parmi les catégories de population concernées par le développement de cette législation, on peut citer les réfugiés (convention du 28 juin 1951), les apatrides (convention du 28 septembre 1954) les handicapés (déclaration du 9 décembre 1975), les personnes attardées mentales (déclaration du 20 décembre 1971), les personnes âgées (programme mondial d'action sur le vieillissement d'août 1982) et, plus récemment, les travailleurs migrants (convention du 18 décembre 1990).

La lutte contre la discrimination raciale fut l'un des domaines privilégiés d'intervention des Nations unies, puisque l'ensemble des membres de l'Organisation semblait s'accorder sur ce point. Moins de deux années suffirent ainsi à passer d'une simple déclaration à une convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (21 décembre 1965). Cette action se concrétisa en matière de lutte contre l'Apartheid qui fut menée aussi bien dans le cadre de

l'ONU (convention sur l'élimination et la répression du crime d'Apartheid du 30 novembre 1973) que de l'UNESCO (déclaration du 27 décembre 1978). Si une majorité fut aisément obtenue pour qualifier de « crime » les politiques de ségrégation raciale, il fut cependant beaucoup plus difficile de faire aboutir les programmes en faveur de l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (déclaration du 25 novembre 1981).

Un autre procédé pour étendre le champ d'application des droits de l'homme consista à s'intéresser à des circonstances particulières, et plus particulièrement aux périodes de guerre et de troubles. À la suite de la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948, une convention sur l'interdiction de la torture et de toute autre peine dégradante ou inhumaine fut ainsi adoptée le 10 décembre 1984.

b) La diversification des principes

178. Trois générations (ou trois Âges) des droits de l'homme peuvent être distinguées (K. Vasak, D. Colard).

Pour faire face aux critiques formulées à l'encontre de la conception individualiste qui avait prévalu en 1948 (« le premier Âge »), les Nations unies s'employèrent également à établir le lien entre le progrès des droits politiques et celui des droits économiques et sociaux. La déclaration universelle fut ainsi précisée par deux pactes adoptés en décembre 1966. Le premier avait trait aux droits civils et politiques, alors que le second concernait les droits économiques, sociaux et culturels. Après les droits du premier Âge qui avait proclamé et garanti la « faculté de faire », les droits du deuxième Âge apparurent donc comme des « droits créances » sur les États (droit à l'éducation, au travail, à la protection sociale...). Ils correspondaient à la conception socialiste, tout en étant reconnus par la plupart des constitutions occidentales, notamment par le préambule de la Constitution française de 1946. Une charte européenne en date du 18 octobre 1961 intégra d'ailleurs cette dimension économique et sociale dans les dispositifs européens de protection des droits de l'homme.

La « troisième génération » des droits de l'homme fut la conséquence de l'émergence des nations du tiers-monde. Cette nouvelle approche se présentait comme une synthèse entre les conceptions occidentales et socialistes. La dilution des droits de l'homme dans le droit à la paix, à l'autodétermination ou au développement durable constituait la réponse des nations du tiers-monde aux critiques sur leur manque de démocratie interne. Cette approche servit d'argument aux pays du tiers-monde dans le cadre du dialogue Nord-Sud. La charte sur le nouvel ordre économique international du 12 décembre 1974 concrétisa cette exigence de solidarité entre pays industrialisés et pays pauvres.

c) La régionalisation des droits de l'homme

179. Parallèlement aux négociations menées dans le cadre onusien, les instances régionales se saisirent elles aussi de la question des droits de l'homme.

Le Conseil de l'Europe, qui avait été créé en mai 1949 pour affirmer la solidarité des nations d'Europe occidentale face à la menace soviétique, élaborera en un temps record la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée le 4 novembre 1950. Quatorze protocoles additionnels complètent ces dispositions (le dernier datant de mai 2004 est destiné à optimiser le fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme), dans le but de renforcer la protection des citoyens face à l'arbitraire par l'intermédiaire d'un processus juridictionnel organisé autour d'une cour juridictionnelle et d'une commission spécialisée aujourd'hui supprimée dans un souci de simplification. L'adoption le 18 décembre 2000 de la charte européenne des droits fondamentaux dans le cadre de l'Union européenne avait pour objet de réunir dans un seul texte l'ensemble des droits fondamentaux politiques, civils, économiques et sociaux en vigueur sur le territoire de l'Union. Sans portée juridique précise, cette charte avait vocation à orienter l'ensemble de l'action des institutions de l'Union, tout en étant une source du droit pour la Cour de justice.

Le processus de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe élargit l'assise territoriale de cette protection. La troisième corbeille de la conférence d'Helsinki se présenta à ce titre comme un élément essentiel pour la promotion des droits de l'homme sur l'ensemble du continent européen. Les conférences de suite, et notamment la conférence de Vienne qui s'acheva le 15 janvier 1989, approfondirent les mécanismes embryonnaires des origines jusqu'à mettre en place les éléments d'un véritable contrôle du respect des engagements pris.

Pour sa part, l'Organisation des États américains s'était inspirée du Conseil de l'Europe pour rédiger une Convention interaméricaine des droits de l'homme, adoptée à San José le 22 novembre 1969. Ce texte, qui lui aussi permettait un recours juridictionnel, se présentait comme un document extrêmement novateur, puisque l'autorisation préalable de l'État, prévue par la convention européenne, n'était pas requise pour autoriser l'ouverture d'une procédure.

La charte africaine des droits de l'homme, adoptée le 27 juin 1981, présentera l'originalité d'associer les droits de l'homme aux devoirs qui en découlent à l'égard de la collectivité et combinera les droits individuels aux droits collectifs. Le 19 septembre de cette même année, une déclaration islamique universelle des droits de l'homme était adoptée dans le cadre de l'UNESCO.

d) La multiplication des instances

180. Le fonctionnement des Nations unies en matière de droits de l'homme repose sur trois organes : le Conseil des droits de l'homme, le Comité des droits de l'homme et le Haut-commissaire, créé en 1993.

Le Conseil des droits de l'homme a pris la succession de la Commission des droits de l'homme. Constituée d'experts gouvernementaux non indépendants, cette commission était largement tributaire des États même si elle disposait depuis la résolution 1503 adoptée en 1970 d'un pouvoir d'enquête en cas de violation manifeste des règles établies. Ses pouvoirs d'enquête étaient néanmoins circonscrits à des situations exceptionnelles et ne prenaient pas en

compte les situations particulières. Le Conseil des droits de l'homme a été créé par l'Assemblée générale des Nations unies le 15 mars 2006 avec pour mission première de se montrer plus efficace que la Commission qu'il remplaçait. Il comprend quarante-sept membres tirés au sort sur une base géographique aussi équitable que possible et, contrairement à la Commission qui dépendait du Conseil économique et social, a le statut d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale. En vue de lutter plus efficacement contre les violations des droits de l'homme, le Conseil a désormais pour mission d'examiner périodiquement la situation des droits de l'homme chez tous les membres de l'Organisation. Parmi les évolutions les plus évidentes par rapport à la précédente Commission, le mécanisme d'examen des plaintes permet à présent aux particuliers de saisir le Conseil.

Le Comité des droits de l'homme a, pour sa part, été créé à la suite de l'adoption du pacte de décembre 1966 sur les droits civils et politiques. Son rôle consiste à examiner les rapports remis par les États signataires du pacte et à obtenir des informations complémentaires. L'indépendance de certains de ses membres, nommés d'après leurs compétences, permet parfois de transformer ces auditions en véritables *hearings* à l'américaine, phénomène pour le moins exceptionnel dans l'enceinte des Nations unies. En outre, le pacte relatif aux droits civils et politiques autorise le Comité à examiner les communications de particuliers. Deux conditions sont posées : que le requérant soit citoyen de l'un des 67 États acceptant la compétence du Comité et qu'il s'estime victime d'une violation de l'un des droits pris en compte. Cette procédure passe pour l'une des plus achevées des Nations unies et permet au Comité de disposer de réels pouvoirs de contrôle, à défaut toutefois d'être en mesure d'obliger les États à se soumettre au droit. D'une manière générale, alors que les pactes de 1966 ont essentiellement pour objet de régler les rapports entre États quant à l'application des droits énoncés, le Comité s'efforce de se dégager de cette tutelle exclusive. Le résultat est loin d'être satisfaisant ; il témoigne pourtant d'une évolution sensible concernant les moyens à la disposition des Nations unies.

La création du poste de Haut-commissaire aux droits de l'homme à la suite de la conférence de Vienne entérine cette évolution. Adoptée le 20 décembre 1993, la résolution 48/141 a ainsi donné à ce Haut-commissaire rang de secrétaire général adjoint. Nommé, mais non pas élu, il dispose d'un mandat de quatre ans, renouvelable une fois. Cette nomination maintient sa dépendance à l'égard des États avec lesquels il doit « engager le dialogue », tout en respectant la souveraineté et la compétence nationale. Son rôle est celui d'un coordinateur : il doit assurer la supervision du Comité et rend compte de ses activités devant la Commission.

2. L'instrumentalisation de la diplomatie des droits de l'homme

181. La diplomatie des droits de l'homme est obligatoirement paradoxale : menée par les États, elle a pour vocation de retourner les obligations qu'elle crée contre les États qui manqueraient à leurs engagements. Cette tension permanente fait entrer en concurrence les

prérogatives des États et les droits de l'homme : le développement de ces derniers suppose une réduction équivalente du droit des États. Ce jeu à somme nulle explique que les États cherchent en permanence à l'instrumentaliser pour mieux la contrôler. Cette instrumentalisation transparait dans les trois caractéristiques de cette diplomatie.

La première caractéristique de cette méthode des droits de l'homme réside dans la durée. De la déclaration de 1948 aux pactes, il fallut ainsi attendre dix-huit années. Dix années supplémentaires furent requises pour faire entrer ces derniers en application en 1976. Ce très long délai s'explique par le peu d'empressement des États à donner une application concrète aux engagements solennels qu'ils sont tenus de prendre.

La deuxième caractéristique de la diplomatie des droits de l'homme réside dans la très grande latitude attribuée aux États pour se conformer aux actes internationaux qu'ils ont approuvés. Les principes énoncés dans les textes d'origine – résolutions, déclarations ou actes – sont en règle générale aussi solennels que peu contraignants. Ces documents, assimilables aux principes généraux du droit, sont dépourvus d'effets juridiques, comme le rappela un arrêt du Conseil d'État d'avril 1951 (*Commune de Nolay*). Ce ne sont que des programmes d'action qui fixent des horizons. Il est attendu des États qu'ils s'efforcent, dans la mesure du possible, de leur donner un contenu pratique. Dans une deuxième étape apparaissent des documents plus contraignants : conventions, pactes, protocoles. Ceux-ci produisent des effets juridiques pour les seuls États qui les acceptent. Quatre procédés permettent pourtant d'en réduire la portée :

- Tout d'abord, ces textes ne sont pas opposables aux États signataires de la déclaration d'origine, mais qui n'acceptent pas les textes de la deuxième étape : en 2010, 165 États ont ainsi approuvé le pacte politique et 160 le pacte économique. Au demeurant, les dispositions les plus contraignantes sont le plus souvent indexées dans des protocoles additionnels, soumis à une approbation parallèle. Le pacte civil et politique est ainsi complété par deux protocoles additionnels, le premier relatif aux recours devant le Comité des droits de l'homme et le second à la suppression de la peine de mort. En 2010, 113 États avaient ainsi ratifié le premier protocole additionnel et 72, le second.

- Une deuxième limitation réside dans la capacité offerte aux États de choisir les dispositions qu'ils décident de s'appliquer par les déclarations interprétatives. La France a, par exemple, refusé de prendre en considération l'article 27 du pacte civil relatif aux minorités.

- Dans le même esprit, les mesures d'opportunité permettent de différer l'application de certaines dispositions, le temps de faire évoluer les mentalités (convention sur l'âge minimum au mariage, convention sur le droit des enfants...). Ces dispositions permettent, à l'évidence, de ne pas appliquer les textes internationaux sous prétexte de respecter les coutumes locales ou du

fait des contraintes du sous-développement : respect de l'âge minimum au mariage, excision et mutilation, travail des enfants...

• Enfin, un document diplomatique ne pénètre l'espace juridique interne qu'autant que la constitution spécifie sa supériorité sur la loi. En adoptant sa dernière constitution en octobre 1977, l'Union soviétique supprima opportunément cette supériorité pour refuser les dispositions de l'acte d'Helsinki contraires à sa législation.

La troisième caractéristique de cette diplomatie des droits de l'homme réside dans son caractère volontariste. Elle repose donc sur l'acceptation préalable, mais également sur son application de bonne foi, en accord avec l'article 26 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. L'État est ainsi partie prenante à tous les stades de la mise en œuvre, qu'il s'agisse du dépôt des instruments de ratification par les autorités compétentes (parlement), du contrôle judiciaire interne préalable à toute saisine d'une autorité extérieure (principe d'épuisement des recours internes) ou de la transmission des documents requis aux instances internationales. L'État qui, pour des raisons diplomatiques diverses, a été contraint de signer un document international, peut ainsi différer son application.

3. L'autonomisation des droits de l'homme

182. Comme la conférence d'Helsinki de 1975, la conférence de Vienne de juin 1993 marqua un tournant dans l'histoire des droits de l'homme. En affirmant que le « caractère universel » des droits de l'homme et des libertés est « incontestable », l'article 1^{er} du document final dressait le constat du triomphe de la conception libérale et individualiste des droits de l'homme. Le préambule reconnaissait ainsi que « tous les droits de l'homme découlent de la dignité et de la valeur inhérentes à la personne humaine » (§ 2). Parce que « les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains » (§ 3), l'article 2.5 ajoutait que « tous les droits sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés ». Ce même article précisait que « s'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales ». Cette conférence, rendue possible par la fin de la compétition idéologique de la guerre froide, marquait le triomphe de la conception occidentale des droits de l'homme. Elle s'inscrivait également dans un processus à plus long terme, qui avait débuté au tournant des XIX^e et XX^e siècles par la tenue des premières grandes

conférences consacrées au droit humanitaire (conférences de La Haye de 1899 et de 1907). Initiateur de ces conférences, Frédéric Frommold de Martens considérait que le progrès à l'œuvre dans l'histoire se manifestait à travers « le degré de considération accordée à l'être humain en tant que tel (qui) indique toujours pour une époque considérée le niveau de développement des relations internationales et du droit international ». Ce progrès se manifeste à travers l'abandon de la compétence nationale exclusive (a), le développement de contrôles internationaux (b) et un début de juridictionnalisation des droits de l'homme (c).

a) *L'abandon de la compétence nationale exclusive*

183. Sous l'égide de George Scelle se développa un droit commun international incluant les normes garantissant les libertés individuelles (droit à la vie, liberté corporelle, liberté de circulation, de commerce, d'établissement) et les libertés collectives. À la même époque, la CPIJ avait considéré dans un avis consultatif de 1928 qu'une convention internationale ne créait aucun droit direct pour les particuliers (*compétence des tribunaux de Dantzig*). Cet antagonisme traditionnel entre deux conceptions du droit fut progressivement résolu par la mise en cause du principe de la compétence nationale exclusive en matière de droits de l'homme. Celle-ci considérait que seul l'État créait des droits pour les personnes privées. Désormais, l'homme peut se prévaloir de droits inhérents à sa personne, c'est-à-dire créés sans intervention de l'État. Cette évolution, qui pose les bases d'un nouvel ordre international, s'est opérée en trois temps :

- En mai 1950, la Cour internationale de justice rendit un avis sur la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans lequel elle précisait que « les principes qui sont à la base de la convention sont les principes généraux reconnus par les nations civilisées comme obligeant les États, même en dehors de tout lien conventionnel ».

- Dans un deuxième temps, la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 intégra ces « principes généraux reconnus par les nations civilisées » dans le droit positif par son article 53. Celui-ci prévoyait la nullité de « tout traité qui au moment de sa conclusion est en conflit avec une norme impérative du droit international général ». L'article 66 de cette même convention allait même plus loin en disposant que « si une nouvelle norme impérative du droit international général survient, tout traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul et prend fin ».

- Enfin, après son avis de 1950, la CIJ franchit une étape supplémentaire dans la reconnaissance de la valeur de ces principes généraux en rendant cette fois-ci un arrêt en février 1970 (arrêt *Barcelona Traction*) par lequel elle

rappelait l'intérêt juridique des États à la protection de certains droits et aux obligations qui en découlent.

La création de la Cour pénale internationale en juillet 1998 et son entrée en vigueur en avril 2002 apparaissent à ce titre comme l'aboutissement de cette évolution en établissant une liste de droits fondamentaux dont la violation est susceptible de conduire la communauté internationale à engager des poursuites.

b) *L'évolution de la doctrine de l'impossibilité d'agir et les contrôles internationaux*

184. La doctrine de l'« impossibilité d'agir » a longtemps expliqué la prudence dont ont fait preuve les instances onusiennes en charge des droits de l'homme : tirant acte de leur dépendance à l'égard des États, la Commission et le Comité des droits de l'homme admettaient qu'ils restaient tributaires du bon vouloir des États pour la transmission des informations nécessaires à leurs travaux. Trois raisons expliquaient cette attitude précautionneuse :

- Tout d'abord, le mode de nomination des experts gouvernementaux dans le cadre de l'ancienne Commission des droits de l'Homme ne garantissait pas leur indépendance vis-à-vis des États. Nommés directement par leur gouvernement, ces experts n'étaient pas enclins à se montrer trop critiques. Cette pusillanimité, souvent accompagnée d'un fort taux d'absentéisme, a longtemps expliqué le faible niveau des débats.

- Le principe de l'exécution de bonne foi des engagements internationaux impose de ne pas suspecter *a priori* la parole des États. Ceux-ci sont donc libres d'adresser des documents vides de sens et incontrôlables à la Commission des droits de l'homme (rapports, communications...).

- Enfin, la confidentialité des débats est la troisième raison qui peut expliquer la très faible incidence des travaux de la Commission et du Comité. Pour remédier à cette absence de publicité, différents aménagements de procédure ont été envisagés. Les ONG ont ainsi pu être associées aux travaux de la Commission en étant autorisées à présenter des communications.

La doctrine de l'impossibilité d'agir commença à évoluer à partir de 1967. Cette année-là, la résolution 1235 adoptée par l'ECOSOC permit de tenir des séances publiques pour examiner la situation des droits de l'homme dans un pays déterminé. Dirigée à l'origine contre l'Afrique du Sud, cette procédure a été appliquée par la suite à n'importe quel État. Toutefois, son usage dépendait d'une acceptation préalable à la majorité des membres de la Commission, ce qui rendait son emploi difficile. Cette évolution des pratiques témoigna néanmoins d'une plus grande vigilance de la communauté internationale.

Celle-ci privilégie désormais un instrument de soutien et un instrument de pression pour la promotion des droits de l'homme :

- Le soutien de la communauté internationale est destiné à favoriser l'établissement de l'état de droit. Ces interventions peuvent prendre la forme d'opérations d'assistance des Nations unies dans le cadre des missions de « consolidation de la paix ». L'intervention des Nations unies peut également être envisagée sous la forme d'une assistance aux processus électoraux. L'envoi d'observateurs chargés de vérifier la régularité des élections est aujourd'hui une pratique de plus en plus utilisée. Avant 1992 – date de création de la Division de l'assistance électorale –, l'ONU avait organisé 9 missions de ce type ; elle assista 107 membres pour l'organisation de scrutins entre la création de la Division de l'assistance électorale et 2007. De manière beaucoup plus exceptionnelle, la communauté internationale peut même sanctionner des coups d'État en recourant au chapitre VII de la Charte (résolution 940 du Conseil de sécurité du 31 juillet 1994 autorisant le recours à la force contre le gouvernement militaire en Haïti). Plus régulièrement, les Nations unies et l'Union européenne rappellent le nécessaire respect de l'ordre constitutionnel en cas de coup d'État, comme ce fut le cas en 2009 au Honduras ou en 2010 en Guinée-Bissau ou au Niger.

- La *conditionnalité* consiste à faire dépendre l'octroi d'une aide (aide au développement) ou d'un statut particulier (adhésion à l'Union européenne) au respect des droits de l'homme. Cette attitude plus offensive des nations démocratiques remonte aux années 1970, quand les États-Unis conditionnèrent l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à l'URSS à une libéralisation de l'émigration juive. L'Union européenne adopta la même stratégie à partir de la 3^e convention de Lomé (8 décembre 1984), dans le cadre de l'aide au développement accordée aux pays Afrique-Caraïbes-Pacifique. Concernant ses rapports avec les pays d'Europe centrale et orientale, la commission Badinter conditionna leur reconnaissance au respect de la démocratie, des droits de l'homme et des droits des minorités (décembre 1991). Enfin, le Conseil européen du 30 mars 1998 précisa les conditions politiques imposées aux six pays candidats à l'adhésion (Estonie, Chypre, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie).

La conditionnalité est souvent dénoncée par les pays du tiers-monde, qui y voient une forme d'ingérence et de chantage. Le document de San José, élaboré par les pays d'Amérique latine en préparation à la conférence de Vienne de 1993, estima ainsi que « les problèmes en matière de droits de l'homme (...) ne doivent pas être utilisés à des fins politiques ». Le maniement de cette politique est donc difficile et souvent à géométrie variable, comme en témoigna la reprise des relations commerciales avec la Chine moins d'un an après les événements de Tien An Men. C'est pourquoi la tendance actuelle vise à interpréter la conditionnalité comme une forme de prime à la démocratisation, par l'octroi d'un soutien supplémentaire aux nations qui s'engagent sur la voie du pluralisme politique.

c) La juridictionnalisation des droits de l'homme

185. La juridictionnalisation des droits de l'homme constitue la troisième manifestation de l'existence de ces droits individuels qui procèdent plus exclusivement des États. Cette juridictionnalisation est restée dans un premier temps circonscrite à l'Europe et au continent américain, par les deux conventions régionales de 1950 et de 1969 (Cour européenne des droits de l'homme et Cour interaméricaine des droits de l'homme). Le principe fondé sur l'idée d'« une garantie collective » atteste de la possibilité d'un droit de regard de la collectivité internationale sur les pratiques des États au nom d'« un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit », patrimoine défini par l'article 5 de la convention européenne de 1950.

Les moyens qui permettent à un individu de saisir une juridiction supranationale constituent néanmoins un dispositif de compromis qui ménage les intérêts étatiques. Les conventions européenne ou américaine ne se présentent d'ailleurs pas comme des textes visant à une uniformisation des législations nationales. Leur objet consiste seulement à une harmonisation des pratiques, comme le précisa l'arrêt *Sunday Times* de la Cour européenne des droits de l'homme du 26 avril 1979. En outre, cette Cour dispose d'un pouvoir de décision partagé avec le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. L'évolution des pratiques de la Cour européenne, entérinée par les douze protocoles additionnels, consista pourtant à réduire les prérogatives étatiques. C'est ainsi que le protocole 11 du 11 mai 1994 supprima la clause facultative de compétence obligatoire qui faisait dépendre toute saisine individuelle de l'autorisation préalable de l'État. Des aménagements successifs améliorèrent la position du requérant en lui permettant de participer directement à la procédure et en lui accordant certaines immunités et facilités. La situation qui en résulte présente ainsi l'originalité de placer un État en situation d'accusé devant une cour internationale à la demande d'un particulier. Plaignant et défendeur sont, il est vrai, loin d'être placés sur un pied d'égalité. Le plaignant doit ainsi avoir épuisé les recours internes avant de saisir la Cour. Les procédures sont également imparfaitement contradictoires, l'État ayant seul la possibilité de soulever une exception préliminaire et de solliciter une interprétation en révision matérielle pour une erreur de fait. Enfin, la décision de la Cour est purement déclaratoire, l'État étant libre du choix des moyens pour s'acquitter des obligations qui lui incombent.

La création de la Cour pénale internationale (CPI) le 17 juillet 1998 confirma la reconnaissance de ce « noyau dur » de droits de l'homme en organisant la répression des « crimes les plus graves » : génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crime d'agression. Concernant les deux premières catégories de crime, le procureur de la CPI est habilité à ouvrir une enquête avec l'autorisation de la chambre préliminaire. L'indépendance de cette cour est

garantie par l'élection du procureur et des dix-huit juges qui la composent. Elle transparait également dans l'organisation de la cour qui calque l'organisation de la justice interne avec l'existence d'une chambre de deuxième degré destinée à juger en appel ainsi que les demandes de révision. Cependant, cette émancipation des droits de l'homme – comme la diplomatie des droits de l'homme – doit être envisagée sur le long terme. La création de la CPI a été rendue possible parce que le consensus final s'est efforcé de concilier les droits de la personne humaine et les droits de l'État. À ce titre, l'État reste un acteur central des procédures engagées devant la CPI pour trois raisons principales :

- La première raison est liée à la nature même du droit pénal puisque la responsabilité pénale est toujours liée à un territoire. La compétence de la nouvelle Cour est donc complémentaire des juridictions criminelles nationales. La CPI n'intervient qu'en cas de carence des États. Seuls les États ou le Conseil de sécurité sont habilités à la saisir et en aucun cas les particuliers ou les ONG.

- L'État est associé à la procédure. Il conserve un contrôle sur les décisions du procureur à travers la chambre préliminaire. L'État est également informé des enquêtes le concernant et a la possibilité d'y être associé. Le fonctionnement de la CPI est donc tributaire de la coopération des États.

- Enfin, les crimes de guerre et les crimes d'agression font l'objet d'un traitement dérogatoire. La notion de « crime d'agression » devra être précisée par une convention internationale avant de relever de la CPI et le procureur ne pourra enquêter sur les crimes de guerre qu'après une période de sept ans.

Au-delà de son rôle punitif, la fonction de la CPI est donc avant tout dissuasive – en affirmant que les crimes concernés ne resteront pas impunis – et pacificatrice, en favorisant le rétablissement de la paix entre des populations déchirées par la guerre civile par les poursuites engagées envers les responsables des crimes les plus odieux pour permettre de guérir les blessures les plus profondes. Sa création témoigne de l'apparition d'un « consensus commun de civilisation » destiné à pérenniser les droits de l'homme avant d'être en mesure de sanctionner les atteintes les plus graves à la dignité de la personne humaine.

B L'Humanité, comme référent

186. L'article 53 de la convention de Vienne relative au droit des traités mentionnait la « communauté internationale » comme étant à l'origine des normes reconnues d'ordre public par les États et auxquelles il était impossible de déroger. La communauté internationale était donc composée des seuls États qui, par la procédure de

reconnaissance (cf. *supra* n° 80), déterminaient les conditions de participation des nouveaux membres. Créatrice de certains principes généraux du droit, cette communauté internationale n'était pourtant pas considérée comme un sujet du droit.

Le document final de la conférence de Vienne se réfère également à la communauté internationale en lui faisant obligation de « traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance » (art. 2, § 5). Investie de cette responsabilité, elle est donc considérée comme un sujet du droit. De ce fait, elle existe indépendamment des États et ne peut plus être considérée comme la simple représentation immatérielle de la collectivité étatique. La communauté internationale devient ainsi l'une des expressions de l'humanité.

La traduction en termes juridiques d'un concept aussi abstrait que l'« humanité » est donc obligatoirement réductrice. Toujours selon R.-J. Dupuy, « l'humanité embrasse les peuples et les individus au-delà des regroupements nationaux », alors que « la communauté internationale se réduit à une communauté d'États ». À l'inverse de cette dernière, l'humanité ne peut pourtant pas être considérée comme un sujet du droit international. Elle ne saurait avoir – au moins pour le moment – de personnalité juridique. Cependant, l'affirmation de son existence permet de rendre compte d'une universalité, qui ne s'incarne plus seulement dans l'État. Cette ambition démesurée – puisqu'elle remet en cause toutes les expériences politiques – impose le plus grand pragmatisme. Pour affirmer son existence, le droit international a ainsi commencé par considérer que l'humanité était dépositaire d'un patrimoine commun pour faire admettre, dans un second temps, qu'elle pouvait incarner les valeurs communes du genre humain.

L'affirmation de l'existence d'un *patrimoine commun de l'Humanité* a donc précédé l'affirmation de l'existence de l'humanité (P.-M. Dupuy). En 1966, l'UNESCO proclama que « toutes les cultures font partie du patrimoine commun de l'humanité ». L'année suivante, le traité sur l'espace extra-atmosphérique déclara que la lune et les autres corps célestes étaient « l'apanage de l'humanité tout entière ». C'est dans le domaine maritime que la notion de patrimoine commun fut cependant la plus utilisée. La déclaration sur les principes régissant le fond des mers et des océans, adoptée le 17 décembre 1970, considéra ainsi que « le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale... font partie du patrimoine commun de l'humanité ». Ce principe fut consacré par la convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 qui

disposait que les activités d'exploitation du fond des mers, en dehors des limites de la juridiction nationale, « sont menées dans l'intérêt de l'humanité tout entière, indépendamment de la situation géographique des États, et compte tenu particulièrement des intérêts et des besoins des pays en développement ».

Dans un second temps, l'humanité incarna des valeurs de solidarité et de justice. Le droit du développement se fixa ainsi pour objectif de compenser les inégalités de puissance en organisant les mécanismes d'une responsabilité collective face aux problèmes du sous-développement. Trois étapes peuvent être distinguées :

- La solidarité entre les nations industrialisées et les pays du tiers-monde fut mise en œuvre par la première conférence des Nations unies pour le commerce et le développement de 1964 qui demanda aux premières de consacrer 1 % de leur PIB (dont 0,7 % au titre de l'aide publique) à l'aide au développement.

- La négociation sur le nouvel ordre économique international (NOEI) s'efforça ensuite de faire progresser l'idée de justice, en aménageant des procédures dérogatoires au principe de réciprocité en faveur des nations du Sud (préférences généralisées, stabilisation du cours des matières premières...).

- Enfin, la crise de la dette dans les années 1980 accéléra la prise de conscience de l'interdépendance des économies en imposant aux pays créditeurs d'accepter le principe de l'annulation de la dette des pays les plus endettés (sommet du G-7 de Toronto de juin 1988).

Ce renouveau de la production normative internationale fut marqué par une augmentation quantitative considérable du droit international et par une transformation qualitative du contenu des normes. Il permit de donner un début de réalité concrète au concept d'humanité. Ainsi que le remarquait Jean-Baptiste Duroselle à propos de la diplomatie française, il introduisit dans la politique étrangère des États une dose de « douceur, de sagesse, de goût pour la pitié, d'attraction pour ceux qui souffrent et, finalement, de tolérance ». Cependant, cette logique globalisante ne pouvait subitement remplacer l'égoïsme des souverainetés. Les échecs du NOEI tracèrent les limites imposées à cette évolution du droit international.

Plutôt que de raisonner en termes de concurrence entre les États et l'humanité, il est donc indispensable d'envisager leur complémentarité. En ce sens, les recherches menées pour préciser un concept aussi vague permettent d'aboutir à une double conclusion :

- Le concept d'humanité n'a pas vocation à révolutionner le droit international ; il se contente de fixer une nouvelle orientation au développement des normes juridiques organisant la vie internationale. Il introduit donc un nouveau paramètre globalisant dans l'évaluation d'une scène internationale, toujours dominée par les rapports de puissance.

• Dans son aspect le plus concret (le patrimoine commun), ce concept permet de tester de nouvelles procédures de consultation et de gestion. Il est à ce titre la référence de la réflexion menée sur la « *gouvernance globale* ».

Section 2

La gouvernance globale

187. La gouvernance est une nouvelle manière de concevoir l'action publique pour apporter les réponses appropriées à des problématiques qui dépassent désormais le cadre des États (population, environnement, drogue...). À ce titre, la gouvernance est la méthode d'action privilégiée de la société-monde qui place l'homme au centre de ses préoccupations. Alors que l'État était précédemment au centre de toutes les sciences sociales (histoire, sociologie, science politique, droit...), la gouvernance se présente donc comme une nouvelle approche des relations internationales qui se propose de fournir les instruments capables de saisir l'humanité dans son ensemble. Néanmoins, le flou qui entoure ce concept de gouvernance globale rend difficile la définition d'un contenu précis ; à défaut, la gouvernance se présente comme un excellent contenant pour aborder un ensemble de problématiques qui trouvent difficilement leur place dans les études plus traditionnelles en matière de relations internationales.

Le concept de « gouvernance globale » (*global governance*) est particulièrement flou. Il fut néanmoins à l'origine d'une commission indépendante créée en 1989 à l'initiative de l'ancien chancelier allemand Willy Brandt et à laquelle participèrent des personnalités aussi diverses que Jacques Delors, Edward Heath (ancien premier ministre britannique), Jimmy Carter... En 1995, cette commission publia un rapport intitulé *Notre voisinage global*. Ce document donna une définition très générale de la gouvernance perçue comme étant « la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes... Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutaires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt ». Faute d'une définition plus précise, ce rapport s'efforça de donner un contenu à la gouvernance qui regroupe des valeurs partagées, une éthique civique globale, une sécurité planétaire devant être renforcée par la démilitarisation et le développement. Selon les auteurs de ce texte, « la gouvernance mondiale ne signifie

pas gouvernement global, car cela ne ferait que renforcer le rôle des États et des gouvernements ; (elle) consiste à mettre *les gens* au centre des affaires du monde ».

La gouvernance est donc un effort de réflexion pour rendre compte de nouvelles pratiques d'action, qui remettent en cause le fonctionnement de l'État et du système interétatique. Elle présente à la fois une dimension interne et une dimension externe.

La dimension interne de la gouvernance est l'expression des difficultés rencontrées par l'État dans ses relations avec la société civile. Cette crise de la « gouvernabilité » s'explique par la conjonction de quatre problèmes : 1) l'incapacité des États modernes à appliquer les réglementations existantes ; 2) la mise en cause de la légitimité d'une bureaucratie trop éloignée du quotidien ; 3) la mauvaise affectation des ressources publiques à des fins jugées souhaitables ; 4) l'inadaptation croissante des instruments d'intervention. Cette dimension interne de la gouvernance se retrouve dans le concept de « bonne gouvernance » employé à partir des années 1980 pour définir les critères de l'*État de droit* et de la *bonne administration publique* dans les pays où intervenaient le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

La dimension externe de la gouvernance révèle les carences du système interétatique face à une perception nouvelle de l'environnement planétaire. Quatre discours participent ainsi à la construction d'une nouvelle image de la globalité :

- le discours sur la clôture de l'espace, lequel semble se réduire au fur et à mesure de l'accélération des moyens de communication et de la réduction des coûts de l'information ;
- le discours sur la mondialisation et le « marché global » qui récuse les partitions territoriales ;
- le discours écologique sur un habitat commun menacé par les activités des hommes ;
- le discours sur le devoir d'intervention humanitaire qui se fonde sur des valeurs fondamentales communes auxquelles les hommes peuvent se rallier quelles que soient leurs appartenances culturelles, politiques, religieuses ou philosophiques.

La gouvernance globale est donc un discours qui ouvre de nouveaux champs d'action (§ 1). Elle prend acte de solidarités planétaires (§ 2) qui bouleversent la géographie de la planète, toujours morcelée par les frontières, mais réunifiée par de multiples réseaux (§ 3).

§ 1. De nouvelles problématiques internationales

188. La gouvernance globale élargit la gamme des problématiques qualifiées d'internationales. Aux préoccupations politiques des États, elle ajoute les intérêts à agir des multiples groupes dont l'activité dépasse les frontières nationales. La gouvernance globale participe ainsi à la réflexion sur l'objet des relations internationales, auxquelles elle substitue l'appellation *politique mondiale*. Elle impose de réfléchir aux problèmes soulevés par l'unité et la fragilité d'un habitat commun (A) et par les conséquences de l'interpénétration des cultures qui en résulte (B).

A La fragilité d'un habitat commun

189. La prise en compte de l'unité de la planète et de la fragilité de ses équilibres ne s'explique pas seulement par l'écho grandissant des thèses écologiques. Au-delà de la conservation de ressources naturelles épuisables et de la préservation d'espèces naturelles en voie de disparition, se manifeste une interrogation beaucoup plus générale sur le devenir du genre humain. La gouvernance globale se présente ainsi comme un cadre d'analyse pour étudier les effets de la cohabitation d'hommes de plus en plus nombreux sur une planète de plus en plus petite. Quatre phénomènes de nature distincte retiennent plus particulièrement l'attention : les atteintes à l'environnement (1), la diffusion accélérée des épidémies (2), la criminalisation (*mafiaisation*) des relations internationales (3) et l'explosion démographique (4). En eux-mêmes, aucun de ces phénomènes n'est nouveau. Les phoques du détroit de Béring furent protégés dès 1893. Leur disparition cinq années plus tard fut à l'origine de la convention de 1911 interdisant la chasse en mer. Dès 1908, la convention de Shanghai tenta de réprimer le trafic d'opium. L'arbitrage de la Fonderie du Trail de mars 1941 régla un litige transfrontalier à propos d'une usine canadienne dont les émanations toxiques étaient poussées par les vents dominants vers le territoire des États-Unis. C'est donc la conjonction de ces phénomènes qui est à l'origine de cette perception nouvelle de la fragilité de la planète.

1. Les atteintes à l'environnement

190. 1989 ne fut pas seulement l'année de l'ouverture du Mur de Berlin. Cette même année, la terre fut choisie par le magazine *Time* comme étant la « personnalité de l'année », alors que devait se

dérouler à La Haye une conférence internationale sur la protection de l'atmosphère. Les sommets de la Terre (le dernier s'est tenu à Johannesburg en 2002), sur l'observation de la Terre (Washington en 2003, Tokyo en 2004) ou les sommets sur le changement climatique (Kyoto en 1997, Buenos Aires en 1998, Copenhague en 2009), montrent que l'écologie est dorénavant une préoccupation diplomatique qui mérite d'être traitée au plus haut niveau politique. La gestion de « biens communs » (air, eau...), considérés comme des « biens de consommation collective » par l'économiste américain Paul Samuelson, impose de compléter les politiques mises en place par les différents États par une coopération internationale destinée à harmoniser les législations, à coordonner les efforts, voire à se substituer aux États défaillants. Quatre problèmes sont au centre de ces nouvelles négociations : l'effet de serre, la perforation de la couche d'ozone au-dessus des pôles, les pluies acides et le traitement des déchets.

- L'effet de serre, qui serait l'une des causes du réchauffement de la planète, trouverait ses origines dans l'augmentation de certains gaz dans l'atmosphère (dioxyde de carbone, méthane et oxyde nitreux). On note ainsi depuis cent cinquante ans une augmentation sensible de ces gaz à effet de serre qui accentue le phénomène naturel de rétention dans la basse atmosphère des rayonnements solaires réfléchis par la surface de la Terre.

- Ce premier dérèglement est amplifié par la découverte en 1985 d'un trou dans la couche d'ozone de l'Antarctique. Ce phénomène fut expliqué par la consommation d'hydrocarbures chlorofluorés. Les conséquences climatiques se traduiraient par une élévation générale des températures et par un triplement de l'élévation des mers – actuellement évaluée à 0,01 mètre par décennie – dues à la fonte des calottes polaires.

- Tout aussi médiatisées, les pluies acides, mises en évidence dès 1872, révèlent une augmentation générale des teneurs en sulfates et en nitrates dans les précipitations. Cette pollution s'explique par le développement des transports et par celui des industries utilisant une combustion thermique. Les effets multiples sont particulièrement sensibles dans les zones à sols pauvres que l'augmentation des dépôts azotés épuise prématurément. L'acidification des eaux, outre la disparition d'espèces rares et la modification de la flore aquatique, présente également un danger pour l'homme, en facilitant le passage dans la chaîne alimentaire de métaux lourds particulièrement toxiques (mercure, plomb, cadmium, cuivre).

- La question des déchets industriels et domestiques constitue le quatrième volet de cette sensibilisation aux questions environnementales. L'énorme quantité de résidus produite par la société industrielle et la consommation de masse pose en effet la question de leur stockage et de leur destruction. Alors que les quantités ne cessent d'augmenter, les pays du Nord peuvent avoir la tentation de privilégier l'exportation sur le retraitement. Ces pratiques courantes mettent en cause les relations de clientèle entretenues par le Nord avec le Sud. C'est le thème du *Sud, poubelle des pays industrialisés*. Ces pratiques posent également

la question de l'immersion des déchets en mer, avec les risques de pollution (naufrage volontaire des plates-formes pétrolières hors d'usage) et de contamination (déchets radioactifs) qui les accompagnent.

2. La propagation d'épidémies et épizooties

191. La transnationalisation des dangers est le deuxième phénomène qui participe à cette impression de perte de contrôle des activités humaines. Les progrès de la médecine avaient permis de croire que l'homme était désormais capable d'éradiquer les grandes épidémies (syphilis, tuberculose, peste...), comme de lutter contre les épizooties frappant le monde animal ou de limiter les contagions affectant les cultures (phylloxera, cochenille du manioc...). La découverte du virus du sida dans la première moitié des années 1980 eut des répercussions considérables. Elle détruisit les espoirs placés dans la science, alors que ni la recherche publique ni la recherche privée ne parvenaient à mettre au point un vaccin. Elle démontra l'inadaptation des structures publiques (affaire du sang contaminé) et confirma le rôle des structures privées dans la prise de conscience de ces phénomènes nouveaux (*Sidaction*). Enfin, les migrations et le tourisme tracèrent de nouvelles cartes de propagation des virus, d'autant plus insaisissables que ces réseaux échappaient au contrôle public.

De la même manière, la crise de la *vache folle* en Europe (1996) démontra la permanence des épizooties, malgré la création en 1924 d'un Office mondial des épizooties. Cette contamination du bétail par le prion de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) n'était pas récente (la tremblante du mouton). La crise de la vache folle révéla cependant les dysfonctionnements des contrôles sanitaires dans la chaîne de préparation de l'alimentation pour le bétail (les farines animales) et aux frontières (embargo décidé par la Commission européenne en mars 1996). Dans le domaine sensible de la santé, elle illustra les difficultés des pouvoirs publics à contrôler la logique du marché.

3. La mafiasation des relations internationales

192. Les triades chinoises, la Mafia, la Camorra ou encore les yakusas japonais ne sont en effet pas de création récente. Leurs aptitudes à se jouer des législations nationales avaient imposé dès 1923 d'institutionnaliser les collaborations ponctuelles des polices nationales via l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol). À partir de 1950, l'ONU planifia la tenue d'un congrès régulier sur la prévention du crime et créa en 1968 l'Institut inter-régional de

recherches des Nations unies sur la criminalité et la justice. En 1988, l'ONU fit adopter une convention contre le trafic des stupéfiants et des substances psychotropes.

Ces phénomènes se caractérisent cependant dans l'après-guerre froide par leur impact économique accru et par leur incidence sur la politique des États. Évalués à 5000 milliards de francs par le FMI, ces trafics expliquèrent la réunion à Naples en novembre 1994 d'une conférence mondiale sur le crime organisé sous l'égide des Nations unies. La globalisation affecte en effet directement les activités délictueuses, tant par leur expansion géographique que par la diversification des produits prohibés. Aux contrebandes classiques (drogue, arme), se sont ajoutés les trafics liés aux progrès scientifiques (clonage, transplantation, nucléaire...) et ceux provoqués par les modifications de législation (immigrants illégaux, blanchiment de l'argent). Les facilités de transport ont en même temps accru la zone d'expansion de ces marchés parallèles, alors que la déliquescence de certains États (Union soviétique) ou leur faiblesse (micro-États...) facilitaient le phagocytage des structures administratives et politiques.

4. Une gestion planétaire de la démographie

193. La « bombe » démographique est le quatrième élément constitutif de ce sentiment de menace. La terre, qui était peuplée de 1,6 milliard d'habitants en 1900, en comptait 2,5 milliards en 1950, 3,9 en 1975, 5,5 en 1993 et 6 milliards en 2000. Depuis la conférence de Bucarest en 1974, la conférence de Mexico en 1984 et celle du Caire en 1994, les Nations unies s'efforcent de surmonter les disparités culturelles et de développement pour permettre une analyse globale de cette explosion. Les projections du fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), qui font état d'une population de 8 milliards d'hommes en 2028, sont à l'origine du renouveau des thèmes malthusiens et entretiennent l'impression de perte de contrôle d'une dynamique plus planétaire que jamais.

En fonction des débats du moment, les questions démographiques sont cependant analysées selon des problématiques changeantes. Dans les années 1960 et 1970, la guerre du Biafra et la sécheresse au Sahel focalisèrent l'attention sur l'épuisement et l'inégalité de répartition des ressources. Cette approche des problèmes démographiques redonna vigueur aux théories de Malthus qui considéraient que la progression géométrique de la population épuisait des subsistances rares augmentant selon une simple progression arithmétique. De meilleures conditions climatiques et la création du programme alimentaire mondial (PAM – 1961) et du fonds international de

développement de l'agriculture (FIDA – 1976) firent abandonner le thème de la faim. 800 millions d'hommes souffrent cependant toujours de malnutrition (moins de 2 400 calories/jour), alors que la désertification et la déforestation ne cessent de progresser.

La question de la population est à présent abordée en fonction des migrations internationales. Le phénomène, une fois de plus, n'est pas nouveau puisque de 1871 à 1914, 34 millions d'Européens émigrèrent. Les migrations internationales sont désormais envisagées dans une perspective Nord-Sud. Elles correspondent à la fois à un déplacement des antagonismes et à une perte de contrôle des États sur des décisions individuelles qui leur échappent.

- Le déplacement des antagonismes s'explique par la pression démographique exercée par les pays pauvres sur les pays riches. Alors que les tendances observables dans les pays de l'hémisphère nord font état d'un doublement de leur population en 160 ans, la population des pays du Sud double en moins de 30 ans. Selon les projections du FNUAP, les pays industrialisés compteront 1,16 milliard d'habitants en 2025 pour 7,55 dans les régions les moins développées (dont 1,5 milliard d'hommes en Afrique et 4,6 en Asie). La surpopulation et la misère des pays du Sud contrastent ainsi avec la prospérité et la baisse de fécondité des pays développés. L'impact de ces mouvements dans un environnement marqué par le tassement de la croissance des pays riches est cependant amplifié par la crise des modèles d'accession à la citoyenneté, qu'ils soient fondés sur l'intégration des communautés selon le modèle américain ou sur l'assimilation des individus selon le modèle français.

- Échappant à la tutelle de leurs pays d'origine, ces migrants constituent en outre un « défi » échappant par définition à la logique des États. Les migrations internationales symbolisent désormais l'individualisation des choix et participent à l'érosion du pouvoir des États.

B Culture et relations internationales

194. La prise en compte de la dimension culturelle des relations internationales correspond à une seconde caractéristique des études internationales dans l'après-guerre froide. Les relations culturelles menées par les États à destination des populations étrangères sont pourtant anciennes et correspondent parfois à une orientation majeure des diplomaties. Avant la fusion du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération dans un même ensemble, la France consacrait par exemple 35 % du budget du ministère des Affaires étrangères à la promotion de la langue française et au développement des échanges scientifiques et techniques. L'originalité des analyses consacrées à la culture dans l'après-guerre froide réside non plus seulement dans

l'examen de l'impact des politiques culturelles, mais également dans l'étude des conséquences sociales de la mise en contact des peuples.

S'accorder sur une définition unique de la culture est impossible. Derrière l'extrême diversité du contenu d'un terme aussi générique, il est cependant possible de trouver deux points communs. La culture est tout d'abord un instrument d'identité qui rassemble les membres d'une même communauté. La culture est également l'expression intellectuelle et sensible d'une transcendance. Cette transcendance peut être envisagée d'un point de vue religieux (culture et Sacré) ou d'un point de vue laïc (culture et universel). La dimension culturelle des relations internationales pose tout d'abord la question de la perception qu'ont les acteurs de la vie internationale de leur environnement (1). Elle impose également d'aborder les tensions créées par la quête d'une identité et le désir d'accéder à l'universel (2).

1. La perception

195. Les réalistes considéraient que les problèmes internationaux devaient être évalués à l'aide des critères objectifs de la rationalité. Cependant, en considérant que la puissance devait être avant tout envisagée comme une relation humaine, Raymond Aron admettait que les relations internationales ne pouvaient être totalement rationnelles. Sa distinction entre les intérêts matériels et les intérêts immatériels complétait en fait la prise en compte du moral national dans la mesure de la puissance chez Hans Morgenthau. Des critères non objectifs et non quantifiables interviennent dans l'élaboration des choix diplomatiques. La subjectivité exerce donc une influence déterminante sur la perception de la réalité : une même situation est analysée de manière différente en fonction de la subjectivité de chacun. En fonction de sa culture, de ses origines, de sa psychologie, chaque observateur donne une interprétation différente des événements qui le concernent.

Les « forces profondes » de Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle constituèrent une première étape dans la prise en compte de cette subjectivité. « Pour comprendre l'action diplomatique, écrivaient-ils dans leur *Introduction à l'histoire des relations internationales*, il faut chercher à *percevoir* les influences qui en ont orienté le cours. Les conditions géographiques, les mouvements démographiques, les intérêts économiques et financiers, les traits de la mentalité collective, les grands courants sentimentaux, voilà quelles forces profondes ont formé le cadre des relations entre les groupes humains... L'homme d'État, dans ses décisions ou dans ses projets, ne peut les négliger ; il en subit l'influence, et il est obligé de constater quelles limites elles imposent à son action ». En tant qu'historiens, P. Renouvin et J.-B. Duroselle ne cherchèrent cependant pas à conceptualiser la nature de ces « forces profondes ». Plus modestement, ils se contentèrent de chercher à mesurer leur impact sur le comportement des acteurs internationaux en soulignant la difficulté d'interprétation de ces variables instables.

À la même époque, l'approche comportementaliste – c'est-à-dire l'étude des comportements – pénétra dans le champ des relations internationales. La dimension quantitative de cette méthode, qui est couramment utilisée en matière de sociologie électorale, fut cependant laissée de côté au profit de sa dimension qualitative. Appliqué aux relations internationales, le behaviorisme privilégia l'étude de la représentation, c'est-à-dire l'*image* que l'on peut avoir de notre environnement. Kenneth Boulding fut le premier théoricien des relations internationales à s'attacher en 1959 au rôle de l'image qu'il définissait comme « la représentation organisée d'un objet dans le système cognitif d'un individu ». L'analyse de la perception s'organise alors autour de deux éléments :

- Le premier de ces éléments conditionne le regard que nous portons sur le monde : c'est le *prisme des attitudes* (Michael Brecher), c'est-à-dire la culture spécifique à chaque acteur des relations internationales. L'idéologie, le sentiment national, les mentalités collectives contribuent ainsi à définir la place spécifique que chacun des acteurs s'attribue dans son environnement.

- L'*image globale* (R. Jervis) qui en résulte est le second élément de cette perception. Cette image globale se compose en deux temps. Tout d'abord nous parvient l'« indice », c'est-à-dire l'action à interpréter. Ensuite, nous interprétons le « signal » reçu en fonction de nos croyances, de notre culture d'origine et de notre représentation du monde. L'environnement cognitif – c'est-à-dire la manière dont nous interprétons les faits – précède donc l'environnement opérationnel sur lequel nous agissons.

Enfin, l'après-guerre froide introduisit la méthode constructiviste dans l'étude des relations internationales. Ce fut le *troisième débat*, qui consista à déterminer pourquoi et comment les structures sociales jouent un rôle dans la vie internationale. Le constructivisme s'efforce donc de comprendre comment les structures sociales influencent l'identité et la conduite des acteurs et comment ces mêmes acteurs reproduisent les structures sociales existantes ou en créent de nouvelles. L'intérêt de cette approche consista à faire prendre conscience du rythme des changements affectant la vie sociale : la modification de la perception intellectuelle que nous avons de notre environnement précède les changements matériels que nous constatons. Combiné à la méthode comportementaliste, le constructivisme présente ainsi un double intérêt pour l'étude des relations internationales :

- Il insiste tout d'abord sur la nécessité de s'intéresser à des « variables instables » – telles les normes, les valeurs, les identités – qui ont autant d'importance sur les problèmes internationaux que les critères matériels de la puissance ou de la sécurité.

- Il analyse en second lieu la construction du discours dominant en matière de relations internationales et permet de mettre à jour les motivations et les intérêts des groupes qui en sont à l'origine.

2. Identité et universalité

196. La guerre froide avait été le théâtre d'un affrontement planétaire entre deux idéologies à vocation universelle. Celles-ci étaient néanmoins deux expressions différentes de la même modernité occidentale inspirée du *Siècle des Lumières* (Z. Laïdi). L'après-guerre froide réintroduit la diversité culturelle dans l'analyse des relations internationales. Deux conceptions du rôle de la culture sont alors envisageables : elle peut être considérée comme un facteur d'antagonisme ou comme un instrument de dialogue.

Samuel Huntington, qui publia en 1993 un premier article consacré au *Choc des civilisations*, se situait en fait dans le prolongement des travaux de Norbert Elias et de Francis Fukuyama. Pour le premier, l'un des paradoxes du monde contemporain réside en effet dans la mondialisation qui élargit les espaces de liberté pour les individus, tout en enclenchant un phénomène de relocalisation des identités, l'homme ayant besoin d'un espace à sa mesure pour être en mesure d'agir sur son environnement. Fukuyama pour sa part avait pronostiqué, quelques mois avant l'ouverture du Mur de Berlin, le triomphe de la démocratie de marché fondée sur l'« esprit du Marché commun » qui, dans une démarche inspirée de Hegel, plaçait la démocratie en horizon politique incontournable pour l'humanité. Quelques années plus tard, Huntington tirera les conséquences de ces évolutions pour considérer que la compétition idéologique Est-Ouest avait cédé la place à un affrontement culturel entre le monde occidental et le reste du monde. Cinq raisons justifiaient à ces yeux cette affirmation :

- les civilisations véhiculent des conceptions antagonistes de l'homme et tendent donc à s'opposer ;
- la place centrale de la religion au sein de chaque civilisation amplifie cet antagonisme, alors que l'après-guerre froide est caractérisée par un renouveau du fondamentalisme ;
- l'essor des phénomènes migratoires accentue les réflexes communautaristes, aussi bien parmi les populations d'accueil que parmi les populations immigrées ;
- la diffusion des valeurs occidentales suscite des phénomènes de rejet qui s'expriment aussi bien par l'affirmation des spécificités culturelles régionales (les *valeurs asiatiques*) que par le fondamentalisme religieux ;
- enfin, la régionalisation économique recompose et soude les aires culturelles, créant ainsi les conditions favorables à de nouveaux affrontements de bloc à bloc.

Huntington est alors conduit à s'opposer à la perspective d'une possible universalisation de la démocratie sous forme d'occidentalisation

du monde. Il récuse ainsi l'idée que la modernisation soit assimilable à l'occidentalisation. Prenant l'exemple du fondamentalisme religieux, Huntington souligne l'antinomie existant entre une planète plus ouverte – et donc plus moderne – et un monde plus anti-occidental que jamais, la démocratie servant au besoin à légitimer le refus des valeurs occidentales. Pour Huntington, la culture est donc source de conflit.

L'autre conception du rôle de la culture dans les relations internationales envisage au contraire qu'elle est une passerelle entre les peuples. Selon Teilhard de Chardin, « le dialogue fécondant des cultures » doit déboucher sur « une civilisation de l'universel ». Pour Jürgen Habermas, l'éthique démocratique est commune à tous les groupes culturels qui adaptent leurs normes politiques par une méthode identique, la discussion. Dans cette approche, la culture est obligatoirement ouverte. Elle ne peut être source d'exclusion, car, sans apport extérieur, elle s'étiole et s'appauvrit. La dimension internationale de cette conception de la culture est double :

- d'une part, le multiculturalisme est destiné à synthétiser des valeurs communes. C'est le thème du métissage culturel ;
- d'autre part, la culture est présentée comme l'instrument qui permet de résister à l'uniformisation qui découle de la globalisation. C'est le thème de l'exception culturelle.

En tout état de cause, le débat ouvert par Huntington permet de replacer la culture au centre des relations internationales. Comme le nationalisme ou le sacré, la culture avait été laissée à l'écart des grilles d'analyse de la guerre froide. Dans le cadre de la gouvernance globale, le facteur culturel devient au contraire la première des « forces profondes » qui doit être étudiée pour comprendre les résistances à la dynamique unitaire de l'après-guerre froide.

§ 2. Des solidarités planétaires

197. « L'apparition d'une société civile globale qui renforce le sentiment de solidarité humaine, est l'une des caractéristiques les plus positives de notre époque ». Le rapport de la commission Brandt souligne l'influence de solidarités nouvelles capables d'unir les hommes par-delà les frontières nationales. La gouvernance globale ne s'attache donc pas aux solidarités politiques établies entre les États, mais aux solidarités transnationales établies entre les individus. L'expérience des organisations non gouvernementales (ONG) est ainsi au cœur de la réflexion sur la gouvernance globale (A). L'importance

accordée à ce nouveau type d'association permet alors de porter un regard neuf sur de plus anciennes fraternités dont on redécouvre aujourd'hui la permanence et l'efficacité (B).

A Les organisations non-gouvernementales

198. Les ONG sont des organismes privés sans but lucratif, disposant d'une personnalité juridique attribuée par leur État d'origine et qui sont parfois reconnus par un organisme international afin de leur conférer un statut consultatif. Leur situation juridique est très variable entre les pays, ce qui rend très difficile les comparaisons : associations en France – on parle également d'organisations de solidarité internationale (OSI) dans le cas de leurs rapports avec l'État –, *private voluntary organization* aux États-Unis, organisation sans but lucratif (ASBL) en Belgique... L'action des ONG est à la fois complémentaire et concurrente de celle des États. Trois étapes peuvent être ainsi distinguées dans leur histoire :

- La *London Peace Society* fondée en 1815 puis l'*Association pour la paix* créée à Genève en 1830 peuvent être considérées comme les deux premières ONG modernes. Ce courant pacifiste entraine en concurrence avec l'ordre des États, comme en témoigna l'activisme des courants pacifistes suédois au début du XX^e siècle (cf. *supra* n° 15). Le Comité international de la Croix Rouge incarne la complémentarité des initiatives privées et de l'action publique. Sa création en 1863 par le Suisse Henri Dunant répondait à des considérations humanitaires concernant le sort des blessés abandonnés après la bataille de Solferino de 1859. Le CICR fut à l'origine des conventions humanitaires sur la protection des blessés de guerre, des prisonniers et des populations civiles en cas de conflit. Son activité est complémentaire de celle des États : il intervient à leur demande ou avec leur accord.

- La seconde phase du développement des ONG remonte au début des années 1960 et correspond à un intérêt nouveau pour les questions du développement. Trois courants de pensée convergent pour envisager le développement sur un mode différent de l'action publique : le courant missionnaire (Secours catholique, Comité catholique contre la faim et pour le développement, Defap pour les églises protestantes), un courant anti-impérialiste (Peuples solidaires) et un courant laïque (Oxfam). Les ONG privilégieront alors les *microréalizations*, en se fixant des objectifs réduits (creusement d'un puits, construction d'une digue...) auxquels participaient les populations locales. Ce fut la période du « caritatif », associé à l'envoi de bénévoles (étudiants, retraités...) pas toujours qualifiés. Cette période fut également marquée par un discours idéologique très prégnant qui se défiait de l'action publique et qui contestait les modèles macro-économiques de développement proposés aux pays du tiers-monde.

- La troisième génération d'ONG est caractérisée par leur professionnalisation. C'est la période des professions « sans frontières » (médecins, architectes...) qui envoient des volontaires qualifiés. Leur action est davantage centrée sur l'intervention d'urgence face à des situations concrètes que les États et la collectivité internationale ne peuvent résoudre, du fait du principe de non-ingérence. Parallèlement, on assiste à un déclin du discours idéologique anti-capitaliste. À la place, on met en avant les expériences réussies qui adaptent les structures de l'économie de marché aux besoins du développement : Grameen Bank au Bangladesh, fonds communs de placement humanitaires, rachat des créances bancaires dévaluées des pays les plus endettés... La Société d'investissement et de développement international (SIDI), créée à l'initiative du CCFD, a ainsi pour but de prendre des participations minoritaires dans les entreprises locales.

La diversité des ONG rend très aléatoire toute tentative de tracer une typologie du phénomène. Le budget de la plus importante ONG britannique (Oxfam) équivaut par exemple au budget des six premières ONG françaises. La dépendance financière à l'égard des États est également très variable : 15 à 20 % en France, 40 % en Grande-Bretagne, 80 % dans les pays scandinaves. Leur efficacité réside essentiellement dans leur souplesse d'action, dans la participation des populations au projet de développement et dans leurs capacités de mobilisation de l'opinion publique. Cependant, leur mode de fonctionnement n'est pas exempt de critiques. La concurrence entre ONG (Médecins du monde et Médecins sans frontières) s'est accrue, alors que leur nombre ne cessait d'augmenter. Selon l'OCDE, on dénombrait ainsi 1 600 ONG dans les pays occidentaux en 1980, 2 500 en 1990, 3 000 en 1995². Face à cette prolifération, l'absence de transparence des budgets et de nombreuses dérives dans les procédés de récolte de fonds ont nui à leur image de marque d'efficacité et d'intégrité (la *charity busines*, le *marketing du don*...). Enfin, les interventions au Kurdistan irakien, en Somalie ou au Rwanda ont montré qu'elles pouvaient servir à cautionner des interventions des États, l'humanitaire dissimulant des mobiles politiques plus obscurs.

Trois tendances concernant le devenir des ONG sont néanmoins observables : des regroupements plus nombreux, un partenariat renforcé avec les organisations internationales et une meilleure coordination avec les instances nationales :

- La création de collectifs regroupant plusieurs ONG a été rendue possible par une plus grande spécialisation. On distingue désormais les ONG d'urgence

2. Le CICR dénombrait pour sa part 28 900 ONG en 1995, la différence de chiffres s'expliquant par la création spontanée d'ONG éphémères lors de grandes catastrophes (Pierre de Senarclens, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Paris, A. Colin, 1998, p. 46).

et d'aide humanitaire, les ONG de développement qui se subdivise en ONG de financement et ONG opérationnelles et enfin les ONG d'éducation au développement. Ces collectifs (le Comité français contre la faim est le plus ancien, le Centre de recherche et d'information pour le développement est le plus important) sont complétés par le lancement de campagnes communes à plusieurs ONG pour la réalisation d'objectifs ponctuels (aide à l'Éthiopie, Afrique verte...).

- Le partenariat avec les organisations internationales peut prendre des formes très diverses. Dans le cadre des Nations unies, l'ECOSOC est l'interlocuteur privilégié des ONG qui peuvent disposer d'un statut consultatif (art. 71 de la Charte). En 2010, 2727 ONG bénéficiaient de ce statut consultatif qui se subdivise en trois catégories. Les ONG de défense des droits de l'homme (Human Rights Watch, Amnesty International...) sont ainsi associées aux travaux de la Commission des droits de l'homme à laquelle elles peuvent rendre des rapports. Le soutien des institutions spécialisées dans le développement (PNUD, Société financière internationale dépendant de la Banque mondiale) permet d'appliquer les méthodes des ONG à des projets plus ambitieux. Au niveau européen, la coopération avec les ONG a débuté à partir de 1976 à l'initiative de la Commission et du Parlement et se déroule dans le cadre de l'Agence humanitaire de l'Union européenne (ECHO). Cette coopération vise au cofinancement de projets structurels pour le développement sous forme d'octroi de crédits. À cet effet a été créé un Comité de liaison (ONGD-UE), qui est la structure représentative des ONG européennes au sein des structures de l'Union européenne. D'autres réseaux d'ONG (Eurostep) privilégient le travail de lobbying pour conserver une plus grande indépendance.

- Enfin, la collaboration des ONG avec les autorités nationales pose le problème de leur autonomie. La faiblesse de leurs moyens, le déclin des grandes opérations médiatiques et la concurrence sauvage des spécialistes du « marketing du don » les condamnent à se rapprocher des États. Même dans les pays où les ONG sont les plus autonomes par rapport aux pouvoirs publics, on constate ainsi une multiplication des structures de concertation pour harmoniser les politiques d'aide. Dans le cas de la France, ces structures ont été créées au sein du ministère de la Coopération : Commission coopération-développement en 1984 (COCODEV), Bureau de liaison avec les ONG (BLONG) en 1986. Le risque est alors de transformer les ONG en sous-traitants des États dans les situations de crise, voire même en simples bureaux d'études spécialisés, chargés de mieux gérer l'aide publique au développement.

Cette dépendance à l'égard des fonds publics relativise l'autonomie supposée des ONG qui sont de plus en plus concurrencées par la coopération décentralisée des collectivités locales. Néanmoins, le rôle apparaît fondamental aussi bien en matière d'aide au développement qu'en matière humanitaire :

- Les collaborations mises en place avec les organisations internationales et les États témoignent ainsi de leur rôle dans la réforme des pratiques de l'aide au développement. La création en mars 1998 du Fonds des Nations unies pour les partenariats internationaux a ainsi pour mission d'évaluer et de recommander

de nouvelles pratiques (partenariat privé-public, développement des microcrédits...) le plus souvent inspirées des expériences des ONG.

- En matière de droit humanitaire, les ONG ont joué un rôle essentiel dans la définition d'un nouvel agenda international qui, peu à peu, a pris la place de l'ancienne diplomatie des droits de l'homme, comme en témoigne la crise actuelle de la Commission des droits de l'homme. Les théories de l'ingérence – qui tournaient le dos à cette diplomatie traditionnelle – trouvent ainsi leur origine dans le travail sur le terrain des médecins « sans-frontéristes ». De la même manière, la création de la Cour pénale internationale est liée à la pression des ONG (Human Watch, Amnesty International...) qui ont aussi joué un rôle déterminant dans la convention de 1997 sur l'élimination des mines antipersonnel.

B La redécouverte du Sacré

199. La guerre froide avait occulté le sacré dans les relations internationales. Le matérialisme de la société de consommation, qui avait substitué la Raison au spirituel (le *désenchantement du monde* de Max Weber) et le marxisme, qui avait tenté d'éradiquer les religions (l'*opium du peuple* de Karl Marx), s'étaient alors combinés pour nier toute influence au facteur religieux. La dimension religieuse de nombreux conflits internationaux (Inde-Pakistan, premier conflit israélo-arabe, Iran-Irak...) fut oubliée par des analyses qui rapportaient tous les antagonismes à l'affrontement Est-Ouest (la théorie des conflits périphériques). Les guerres civiles opposant des populations de religions différentes (Ulster, Biafra, Liban, Soudan, Philippines...) furent pour leur part analysées en termes de lutte des classes entre dominants et dominés.

Ce qu'il est convenu d'appeler « le retour du Sacré » remonte à la fin des années 1970, à la suite de l'élection de Jean-Paul II à la papauté (octobre 1978) et de son premier voyage en Pologne (juin 1979). La révolution khomeinyste en Iran constitua le deuxième acte de cette réintroduction du Sacré dans les relations internationales (janvier-février 1979). L'invasion de l'Afghanistan en décembre 1979 puis l'annexion de Jérusalem par Israël en juillet 1980 furent à l'origine de la réapparition de la notion de « guerre sainte », dont le président égyptien Anouar El Sadate fut l'une des premières victimes en octobre 1980. Sa traduction arabe, *djihad*, est d'ailleurs entrée dans le langage courant. En Europe, l'église polonaise apporta son soutien au syndicat *Solidarité* et les églises protestantes servirent de tribune à la contestation du régime est-allemand (St Nicholas de Leipzig). En décembre 1989, Michael Gorbatchev se rendit en visite officielle au Vatican, avant de considérer trois ans plus tard que « tout ce qui s'est

passé en Europe de l'Est au cours de ces dernières années n'aurait pas été possible sans la présence du Pape, sans le rôle éminent – y compris politique – qu'il a joué sur la scène mondiale ». Contrairement à la boutade dédaigneuse de Staline – *Le pape ? Combien de divisions ?* –, le phénomène religieux a joué un rôle fondamental dans l'écroulement des systèmes totalitaires, bâtis en grande partie sur la négation de toute transcendance divine.

Ce retour du Sacré correspond donc à la redécouverte d'une dimension de l'homme qui avait été négligée par la sécularisation de l'État, c'est-à-dire la séparation du politique et du religieux. Le vide idéologique causé par la disparition de la compétition Est-Ouest a contribué à redécouvrir la fonction identitaire de la religion. Celle-ci peut ainsi apparaître comme un complément à l'identité nationale : orthodoxie en Russie et en Serbie, catholicisme en Croatie, shintoïsme au Japon. Cette dimension identitaire peut également devenir exclusive ; dans ce cas, elle dérive vers le fondamentalisme ; frères musulmans en Égypte, talibans en Afghanistan, fraternité de Mgr Lefèvre...

Cette prise en compte du rôle des religions dans la définition de nouvelles identités modifie leurs rapports à la politique. La laïcisation des États occidentaux s'était en effet accompagnée d'une collusion entre les États et les Églises. Ces dernières avaient accepté le reflux de la religion vers la seule sphère privée en échange de la garantie de la liberté de conscience. À la suite des différents concordats réglant les relations entre l'État et les Églises, celles-ci se contentaient de prendre position pour les questions éthiques engageant la foi de leurs fidèles : avortement, divorce, euthanasie, procréation médicalement assistée, contrôle des naissances, mariage homosexuel... La fonction politique de la religion prend à présent une dimension beaucoup plus contestataire, qui s'exprime aussi bien dans l'ordre interne que dans la vie internationale :

- Dans l'ordre interne, la fonction politique de la religion se manifeste dans la dénonciation des dysfonctionnements des États. L'engagement des Églises en faveur des plus pauvres est ainsi une constante qui se retrouve dans toutes les aires culturelles. La tradition anti-capitaliste du catholicisme a conduit le Vatican à prendre position contre le libéralisme (encyclique *Centesimus Annus* de 1991 pour commémorer le centième anniversaire de l'encyclique *Rerum Novarum*) après s'être engagé en faveur du syndicalisme (*Laborem exercens* de septembre 1981). En Amérique latine, l'engagement de l'Église catholique donna naissance à la *théologie de la libération* qui conduisit le clergé à soutenir – malgré la condamnation du Vatican – les revendications parfois violentes des plus démunis. Dans les pays musulmans, les édifices de culte servirent de centres d'assistance pour des populations laissées pour compte par des régimes issus des mouvements indépendantistes, dont les cadres

idéologiques provenaient de l'occident démocratique ou marxiste. Dans un deuxième temps, l'absence de clergé contribua à transformer les mosquées en foyer d'opposition politique (FIS en Algérie).

- Dans l'ordre international, la religion sert de vecteur à la contestation des hégémonies extérieures. Cette évolution est particulièrement sensible dans le monde musulman où la loi islamique (*shari'a*) véhicule une représentation des rapports sociaux et politiques radicalement opposée à l'individualisme démocratique. La condamnation à mort de l'écrivain pakistanais S. Rushdie en février 1989 pour son roman *Les versets sataniques* symbolisa cet affrontement des cultures, exacerbé par le fait religieux. L'inflexion du discours de Saddam Hussein durant la guerre du Koweït est caractéristique du pouvoir de mobilisation de l'islam : représentant d'un régime laïque (le parti Baas), le chef de l'État irakien a acquis le soutien des opinions publiques arabes en se présentant comme le défenseur de la terre d'islam (*dar el islam*), envahie par les incroyants. La fonction de mobilisation de l'islam est si forte que Yasser Arafat plaça la création de l'Autorité palestinienne en 1994 sous la garde de Dieu. L'antioccidentalisme de cet islam radical peut alors servir de justification à l'usage du terrorisme (attentats anti-américains en Arabie saoudite en novembre 1995 et juin 1996, au Kenya et en Tanzanie en août 1998).

Malgré l'écho de ces campagnes, le thème du retour du Sacré ne doit pas être exagéré. L'activité de la conférence islamique, créée en 1969 à la suite de l'incendie de la mosquée Al Aqsa de Jérusalem, demeure réduite et la solidarité panislamique n'a pas résisté au conflit du Liban ou à la guerre Iran-Irak. Il serait tout aussi abusif de considérer que le bloc soviétique s'est écroulé sous les seuls effets de la mobilisation religieuse. La perception amplifiée du phénomène religieux dans l'après-guerre froide est avant tout la conséquence de l'abandon des anciennes grilles de lecture. Elle démontre tout d'abord que la religion demeure un instrument identitaire de premier plan. Elle participe ensuite à la constitution des réseaux de la société civile par le biais de ses associations évangéliques ou caritatives (Secours catholique, Comité catholique contre la faim...), aussi bien sur le plan interne qu'au niveau international.

Le Saint-Siège dans les relations internationales

Tout au long du Moyen Âge, la papauté intervenait dans les affaires intérieures des États et réglait les relations entre les royaumes européens (Bulle *Inter Coetera* d'Alexandre VI partageant le Nouveau Monde entre Espagnols et Portugais en 1493). Le monde westphalien s'est donc constitué en réaction à l'ingérence du Pape qui utilisait son pouvoir spirituel pour *s'ingérer* dans les affaires temporelles des princes. La papauté préserva pourtant sa puissance temporelle jusqu'à la perte des États pontificaux en 1870 et le refus du Pape Pie IX d'accepter la « loi des Garanties » promulguée par l'État italien en 1871. La situation juridique du Saint-Siège fut réglée par les accords du Latran du 11 février 1929, par lesquels l'État

italien reconnu la souveraineté de l'État de la Cité du Vatican. Ces traités comportaient deux volets. Le premier volet concernait un concordat (révisé en 1985) qui détermina la situation de l'Église catholique par rapport à l'État italien. Le traité politique fixa les prérogatives internationales du Saint-Siège, tout en proclamant la neutralité et l'inviolabilité du territoire de 44 hectares sur lequel le Saint-Siège exerçait une juridiction exclusive. Les prérogatives internationales du Vatican lui permettent aujourd'hui d'entretenir des relations diplomatiques avec 176 États (en 2010), de participer à des conférences internationales, de reconnaître un nouvel État et de passer des traités (les concordats).

Il convient de distinguer l'autorité spirituelle du Pape et son autorité temporelle. L'absence de statut juridique durant la période 1870-1929 n'a pas empêché l'Église d'exercer une influence sur les rapports internationaux : appui à l'Autriche-Hongrie menacée d'éclatement par le mouvement des nationalités, exhortation à la paix de Benoît XV en 1917... La distinction entre pouvoir temporel et autorité spirituelle apparaît pleinement dans la participation du Vatican aux grandes conférences internationales. Il peut y assister en qualité d'État (conférence d'Helsinki en 1975). Il peut également se contenter d'un statut d'observateur. Dans les instances onusiennes, cette seconde solution est privilégiée, de façon à permettre aux représentants du Vatican de faire connaître la position de l'Église catholique sans prendre part au vote.

Dans les faits, l'autorité spirituelle du Saint-Siège prime son autorité temporelle. C'est la raison pour laquelle la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques accorda au nonce apostolique – c'est-à-dire l'ambassadeur du Vatican – le statut de doyen du corps diplomatique. Cette situation impose au Vatican une stricte neutralité dans les relations entre les Églises nationales et les États, ce qui lui fait obligation de se soumettre au droit en vigueur. C'est pourquoi le Saint-Siège a toujours pris position en faveur d'États laïques, respectant la liberté de croyance. Aujourd'hui, le Vatican défend désormais le principe d'une « laïcité positive » qu'il utilise pour énoncer librement les orientations qui lui paraissent fondamentales, aussi bien dans les rapports sociaux que dans les rapports internationaux ou encore sur les questions éthiques.

§3. Une géographie des réseaux

200. Le village global de McLuhan était habité par la « tribu mondiale ». En intitulant son rapport *Notre voisinage global*, la Commission Brandt s'attacha autant à la contraction de l'espace qu'aux populations appelées à cohabiter sur ce territoire réduit. La gouvernance globale dessine donc une nouvelle représentation cartographique de la planète. À la relative stabilité de la géographie physique et

politique, elle ajoute la flexibilité de la géographie des réseaux. Celle-ci est caractérisée par quatre éléments : 1) l'absence de centre ; 2) la réduction des distances ; 3) la mobilité des acteurs ; 4) la fluidité des courants d'échanges. Cette géographie des réseaux complète et complexifie la géographie physique, mais ne la remplace pas. Paradoxalement, elle redonne en effet toute son importance aux territoires vers lesquels convergent prioritairement ces réseaux (les nœuds de communication). Cette géographie résulte d'une troisième révolution industrielle (A – La révolution relationnelle) et contribue à la diffusion du pouvoir de décision (B – La démocratie d'opinion).

A La révolution relationnelle

201. Chaque nouvelle phase de l'histoire s'accompagne du sentiment de rupture. Puisque l'histoire est censée avancer, il y a donc obligatoirement progrès par rapport au passé et ce progrès est souvent représenté par l'amélioration des communications entre les peuples. Comme le remarquait Marcel Merle, Jean-Jacques Rousseau pouvait déjà affirmer dans *L'Émile* qu'« il y a cent fois plus de liaisons maintenant entre l'Europe et l'Asie qu'il n'y en avait jadis entre la Gaule et l'Espagne ; l'Europe seule était plus éparse que la terre entière ne l'est aujourd'hui ».

L'instantanéité des communications était déjà à l'œuvre durant la guerre froide, qui fut marquée par l'essor de la télévision. Entre 1945 et 1989, l'information en direct impliqua quatre transformations majeures de la vie internationale :

- La diplomatie secrète, déjà condamnée par W. Wilson dans ses 14 points, s'avéra impossible, dès lors que les hommes politiques étaient tenus de s'expliquer en permanence sur leurs choix. La diplomatie publique qui en résulta attachait plus d'importance au discours qu'aux faits, la théâtralisation de l'information s'accompagnant d'une mise en scène de l'actualité.

- La diffusion répétitive d'images souvent brutales (la photo de la petite Kim Phuc brûlée au napalm sur une route du Vietnam en juin 1972) affaiblit la croyance dans l'infaillibilité de l'État. Il en résulta deux conséquences. D'une part, l'amélioration du sens critique du citoyen-spectateur contribua à relâcher la relation de dépendance qui l'unissait à l'État. D'autre part, cette information en continu facilita la mobilisation d'une opinion publique plus sensible à l'émotion qu'à l'intérêt.

- La libre circulation des idées devint un thème essentiel de la politique extérieure. Les pays occidentaux s'en servirent comme instrument de pression sur les régimes totalitaires (*Ostpolitik* allemande). Pour leur part, les pays du tiers-monde dénoncèrent la logique économique qui dominait le marché de

l'information et la dépendance culturelle qui en résultait (thème du Nouvel ordre mondial de l'information et de la communication au début des années 1980).

- Enfin, l'information économique accentua la clôture de l'espace, en unissant dans une même boucle les places financières reliées aux mêmes réseaux (agence Reuters). La contraction du temps accompagna donc la réduction de l'espace. La très forte sensibilité des marchés financiers aux rumeurs et l'uniformisation des comportements amplifièrent les tendances et accrurent la volatilité des cours.

Ces évolutions longues sont amplifiées aujourd'hui par les effets de la « révolution relationnelle » (Albert Bressant et Catherine Distler) qui prélude à l'entrée dans l'« Âge de l'information » après la guerre froide. La convergence des progrès de l'intelligence artificielle et des techniques de communication ouvre la voie à une « société d'information globale ». À ses débuts, l'informatique avait pourtant été perçue comme un vecteur du totalitarisme, renforçant le contrôle politique sur toutes les activités sociales. La diffusion de la micro-informatique modifia la perception que l'on se faisait de l'intelligence artificielle au temps de la guerre froide. L'informatique est désormais perçue comme un nouvel espace de liberté pour les hommes. Parallèlement, les technologies de communication s'emploient à accélérer le débit de transfert des informations, à élargir les zones de réception et à augmenter le nombre des utilisateurs. L'industrie de la communication constitue désormais un secteur d'activité de premier plan : en 1995, le réseau téléphonique mondial permettait l'interconnexion de 650 millions d'abonnés et les investissements nécessaires à son développement représentaient 1 % du PIB de la planète. L'importance de ce secteur explique qu'il soit désormais intégré par l'Organisation mondiale du commerce dans l'Accord général sur le commerce et les services (AGCS – charte de Marrakech d'avril 1994). Celle-ci pose les fondations d'un cadre multilatéral dans le but de favoriser la libéralisation du commerce des télécommunications et l'ouverture des marchés nationaux à la concurrence.

Internet est le symbole de cette nouvelle « société d'information globale », où les progrès des technologies de communication sont potentialisés par l'informatique. Financé depuis les années 1950 par le Pentagone, Internet vit le jour en 1969 en Californie. Internet avait initialement pour objet de maintenir ouverts les réseaux de communication en cas de guerre nucléaire (principe du déroutement des informations pour choisir le chemin optimal – mais non pas le plus direct – entre le point d'envoi et le point d'arrivée). La fin de la guerre froide a permis de démilitariser puis de privatiser le réseau. Celui-ci fonctionne désormais comme une *agora* planétaire, sous forme d'une gigantesque « toile » (*world wide web*). Les particuliers, les entreprises ou les administrations peuvent s'y connecter pour communiquer, rechercher et publier des informations

ou encore, pour commercer. Alors que l'on recensait 10 millions d'utilisateurs en 1995, 147 millions d'*internauts* étaient dénombrés en 1998 et 414 à la fin de l'an 2000. De 2001 à 2004, le nombre d'*internauts* dans le monde est passé de 463 millions à 715 pour dépasser le milliard (1,043 milliard) en 2008 et atteindre 1,5 milliard en 2011. Pourtant, comme le remarque le Rapport sur le développement des télécommunications dans le monde de 2003 de l'Union internationale des télécommunications (UIT), 40 % de la population mondiale la plus pauvre n'a accès qu'à 5 % des connexions, alors que les 16 % les plus riches disposent de 70 % des connexions.

En ce sens, Internet confirme les intuitions de John Burton (la toile d'araignée) et de Marshall McLuhan (le village planétaire). Cependant, sa progression spectaculaire cache toujours de profondes disparités. En 1984, l'Union internationale des télécommunications (UIT) publiait le rapport Maitland qui opposait les « sur-communicants » du Nord au « sous-communicants » du Sud. 90 % de la population mondiale ne disposait alors que de 10 % des postes téléphoniques. Cet écart considérable justifia le titre de « chaînon manquant » (*the missing link*) donné à ce rapport qui rappelait qu'il y avait autant de téléphones dans la seule agglomération de Tokyo que dans tout le continent africain. En 1996, la situation s'était sensiblement améliorée, 90 % de la population du globe disposant de 20 % des appareils téléphoniques. Vingt ans après le rapport Maitland, le rapport sur le développement des télécommunications dans le monde publié en 2003 par l'UIT soulignait qu'en dépit d'un paysage radicalement transformé par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, le « fossé numérique » reste patent malgré le fait que toutes les régions en sous-développement aient davantage étendu leurs infrastructures téléphoniques (mobiles et fixes) depuis 1990 que durant toute la période antérieure (dans le cas de l'Asie, le niveau de *télédensité* était, en 2002, 35 fois supérieur aux chiffres observés en 1992). Cependant, le nombre total d'abonnés au téléphone par centaine d'habitants était à l'époque de 77 en Europe contre 5,2 en Afrique et 4,5 en Asie du Sud. Toujours selon ce rapport, l'« indice d'accès aux technologies numériques » (DAI) – qui s'étend sur une échelle de 1 à 0 –, était supérieur à 0,7 dans les 25 pays les plus riches de la planète (de 0,85 en Suède à 0,70 pour Israël) mais n'était que de 0,08 au Burkina Faso ou de 0,04 au Niger.

Le fossé séparant toujours les « sur-communicants » du Nord aux « sous-communicants » du Sud réduit donc sensiblement la taille de cette « tribu planétaire » qui demeure une « communauté imaginaire ». Cependant, la révolution relationnelle peut être comparée à la révolution des imprimés. Celle-ci a participé à la construction de l'identité nationale en diffusant par l'écrit les mêmes valeurs

culturelles. Cette socialisation par la culture a permis d'*imaginer* une nouvelle forme de vie en société, qui dépassait les microcommunautés traditionnelles et qui déboucha sur l'apparition de la nation (Benedict Anderson). La « révolution relationnelle » doit, en ce sens, être envisagée comme un processus à ses débuts. La progression exponentielle du réseau constitué par Internet, l'ouverture des anciens pays de l'Est et l'amélioration de la situation des pays du tiers-monde sur le plan des connexions téléphoniques montrent que cette dynamique – comme jadis la dynamique nationale – semble être irréversible. La forme et le contenu idéologique que prendra, à l'issue de ce processus, la société de communication globale restent toujours à définir.

B La démocratie d'opinion

202. La société d'information globale prend aujourd'hui la forme d'une « démocratie d'opinion ». Ce néologisme rend compte d'un mode d'exercice du pouvoir politique, contrôlé par un contre-pouvoir – l'opinion –, qui dispose de ses propres sources d'information et de ses propres réseaux d'influence. C'est un modèle politique, inspiré de la tradition américaine des « *checks and balances* », qui compense les prérogatives du pouvoir exécutif et législatif en donnant au pouvoir judiciaire la possibilité de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales. Le pouvoir judiciaire dispose de ce fait d'un pouvoir politique. Au même titre, la « démocratie d'opinion » tend à donner à l'« opinion publique » le pouvoir de contester la légalité et l'opportunité des décisions prises par les autorités publiques. Cette démocratie d'opinion pose donc deux questions : comment définir cette « opinion publique » et quels sont ses moyens d'action ?

La possible existence d'une opinion publique internationale suggère l'émergence d'une rationalité internationale spontanée, empreinte d'une sensibilité et d'une générosité étrangères à la raison des États. Cette opinion publique est formée par la convergence des opinions publiques nationales dans un seul et même ensemble transnational. Selon Marcel Merle, cette convergence peut se produire selon trois modalités distinctes :

- L'existence de forums internationaux de type onusien dans lesquels les représentants des nations adoptent par consensus des conventions multiples qui s'agrègent en une nouvelle coutume internationale, est la première expression de cette opinion publique internationale. Celle-ci exerce une influence réelle sur le cours des événements internationaux, en imposant progressivement aux États de se soumettre aux normes supérieures qu'ils énoncent.

• La concordance spontanée des opinions publiques nationales vis-à-vis d'évolutions à long terme (construction européenne, démocratisation, protection de l'environnement...) est la deuxième manifestation de cette opinion internationale. La convergence traduit le plus souvent une simple juxtaposition des opinions nationales. Prendre la mesure du rôle de l'opinion publique dans la construction européenne s'avère néanmoins délicat : les sondages annuels effectués par l'Union européenne (Eurobaromètre) indiquent un engagement certain en faveur de l'Europe, lequel contraste avec des taux d'abstention qui n'ont cessé de croître depuis la première élection au suffrage universel direct du Parlement européen en 1979 (39 % en 1979, 40 % en 1984, 41,5 % en 1989, 43,6 % en 1994, 50,2 % en 1999 et 55,4 % en 2004 et 57,06 en 2009). Le double rejet par les Irlandais consultés par référendum des traités de Nice et de Lisbonne (alors que l'Irlande était le seul pays à soumettre ces traités au référendum) est à ce titre exemplaire des limites de la technique des sondages comme mesure de l'opinion publique. En effet, d'après l'Eurobaromètre 54 établi à l'automne 2000, l'Irlande était, après le Luxembourg, le pays où les sondés se déclaraient le plus en faveur de l'Europe (75 % des opinions exprimées étaient favorables à l'appartenance, 86 % des Irlandais estimant que l'Europe avait été bénéfique pour leur pays). Soumis au test grandeur nature que constitue un référendum sur le traité de Nice, les résultats de ce sondage furent ainsi totalement inversés puisque 54 % des votants s'opposèrent à la ratification du traité, alors que 70 % du corps électoral s'abstenaient. En juin 2008, le soixante-neuvième eurobaromètre indiquait que les Irlandais étaient en deuxième position à la question de savoir si l'image de marque de l'Europe était positive (65 %), à la question de savoir si la participation à l'Union était une bonne chose (65 %) et en première position pour savoir si l'Irlande avait bien profité de sa participation à l'UE (82 %). Quelques jours après la publication de ce document, 53,4 % des électeurs irlandais s'opposèrent une nouvelle fois au traité de Lisbonne. Il fallut donc un nouveau vote en octobre 2009 pour que celui-ci soit finalement adopté.

• La réaction spontanée à des événements spécifiques (guerre du Vietnam, coup d'État au Chili, invasion de l'Afghanistan, répression sur la place Tien An Men, reprise des essais nucléaires français...) est la troisième composante de cette opinion publique. L'action coordonnée de groupes militants (pacifistes, écologistes...) amplifie la mobilisation. La succession trop rapide des événements susceptibles de favoriser un phénomène d'opinion ne permet pourtant pas de parler à ce propos d'opinion publique internationale. Si le terme est utilisé, il s'agit alors, toujours d'après Marcel Merle, d'une commodité de langage face à de « fausses unanimités ni homogènes, ni cohérentes ». Faute d'un interlocuteur unique lors de ces situations de crise, l'activisme des minorités militantes ne peut s'exercer que sur leurs gouvernements respectifs.

La nature de l'opinion publique internationale reste difficile à cerner. La démocratie d'opinion qui lui accorde une audience centrale reste donc un concept très imprécis. Par définition, son audience

reste circonscrite aux États démocratiques ou dans les instances internationales. Son influence est beaucoup plus passive qu'active :

- L'influence passive de la démocratie d'opinion se manifeste à l'intérieur des États. Elle est le résultat de la sensibilité de l'opinion aux événements. L'intervention américaine en Somalie fut interrompue par exemple en novembre 1994, à la suite de la diffusion des images montrant les corps de 18 *marines* traînés par la foule dans les rues de Mogadiscio. La décision française de reprendre ses essais nucléaires en septembre 1995 – décision qui recueillait une majorité d'opinions défavorables – fut assortie d'un engagement clair en faveur du règlement de la guerre dans l'ex-Yougoslavie. Le développement des sondages d'opinion rend ainsi les gouvernements tributaires des réactions de leur opinion publique. La démocratie d'opinion s'apparente dans ce cas à une nouvelle forme de démocratie directe. Elle conduit les gouvernements à privilégier l'immédiat (thème de l'urgence).

- L'influence active de la démocratie d'opinion est plus souvent perceptible dans le cadre des organisations internationales. Elle résulte de la participation grandissante des ONG à leurs travaux : les ONG sont, de ce fait, les porte-parole de cette opinion publique internationale. L'action de *Greenpeace* fut ainsi déterminante dans le renforcement des dispositions de la convention baleinière de 1946, dans l'interdiction de l'immersion des déchets radioactifs ou encore dans la lutte contre les pluies acides. L'activisme des ONG de protection des droits de l'homme fut essentiel dans la création de la Cour pénale internationale en juillet 1998. Comme l'ont montré de nombreux travaux sociologiques (Carl Hovland, Serge Moscovici), le rôle de « minorités actives » est primordial dans la genèse des innovations sociales.

La démocratie d'opinion compense les risques relevés par Tocqueville de dérive vers l'arbitraire d'une administration mue par la recherche d'un intérêt général trop déshumanisé pour être encore capable de prendre la mesure des aspirations individuelles. Elle permet également de rompre avec le conformisme intellectuel qui est la forme la plus insidieuse de la *tyrannie de la majorité*. Concernant le sida, le caractère transmissible du virus exigeait un effort de prévention et d'information auquel les autorités sanitaires n'étaient pas obligatoirement sensibilisées, comme en témoignèrent les errements de la transfusion sanguine. Considérer cependant que cette démocratie d'opinion exprime des aspirations généreuses, par opposition à l'égoïsme des politiques étatiques, est plus équivoque. Les groupes en mesure de se faire entendre expriment avant tout leurs propres revendications (lutte contre le sida). Leurs méthodes d'action peuvent correspondre à une nouvelle conception de l'action politique, mais leur efficacité est avant tout perceptible dans le cadre national. La simultanéité possible de ces manifestations révèle la dimension universelle de certains problèmes. L'émotion qui commande la réaction de ces groupes nuit néanmoins à leur efficacité. Il en résulte une

action essentiellement *protestataire* (la « fonction tribunitienne »), *sélective* (du fait de la dépendance de l'opinion vis-à-vis des médias) et *éphémère* (qui s'oppose à la continuité de l'action politique. En tout état de cause, ces attentes ne participent que de très loin à l'identification d'une éthique universelle. À ce titre, les différences de traitement dont bénéficient les malades du sida dans le monde (trithérapie) illustrent les disparités entre nations riches et nations pauvres et témoignent de l'absence d'une véritable solidarité transnationale.

Section 3

Les relations avec la scène interétatique

203. La société-monde peut prendre deux acceptions : soit il s'agit d'une société humaine à l'échelle de la planète, soit ce concept rend compte de l'ouverture des sociétés internes. Postuler l'existence d'une société à l'échelle de la planète suppose donc qu'elle soit déjà en mesure d'imposer des pratiques plus efficaces que les instruments diplomatiques traditionnels. L'échec des transformations radicales de la vie internationale (l'ingérence) et les nouvelles fonctions confiées à l'État dans le cadre de la diplomatie verte permettent de considérer que cette société planétaire demeure virtuelle.

La société-monde véhicule une conception très idéalisée des évolutions de la vie internationale. Même si elle se projette le plus souvent dans un monde à venir, elle pose l'éternel problème de la confrontation entre réalistes et utopistes. La résurgence de ce débat s'explique par l'obligation faite à tous les internationalistes – théoriciens ou praticiens – de réfléchir aux assises d'un nouvel ordre international. La disparition des références de la guerre froide a ainsi pu conduire à exagérer les signes annonciateurs d'une rupture radicale avec le passé. Nombre d'observateurs ont alors cédé à un réflexe traditionnel en considérant que le présent était « radicalement original par rapport à tout ce que l'humanité avait déjà vécu » (Raymond Aron). Comme en 1918 ou en 1945, le changement d'époque a également fait resurgir les aspirations en faveur d'un monde plus juste et plus pacifique. Ces deux réactions classiques n'ont pourtant pas été limitées au seul débat doctrinal. La création en France en 1998 de trois nouveaux postes d'ambassadeur – droits de l'homme, environnement et lutte contre le crime organisé – suivi ultérieurement par d'autres postes thématiques (Arctique...) illustre la sensibilité des

États aux nouvelles problématiques formalisées dans le cadre de la société-monde.

Les problématiques inspirées par cette société-monde peuvent être regroupées sous deux rubriques : la protection des droits de l'homme et la défense de l'environnement. L'influence des opinions publiques nationales dans ces deux domaines très médiatisés ont conduit les gouvernements à adopter les politiques inspirées par les ONG. Celles-ci ont, en outre, été associées à la mise en œuvre de ces nouvelles pratiques diplomatiques. Le devoir d'intervention humanitaire (§ 1) et la diplomatie verte (§ 2) permettent donc d'évaluer l'impact des thèses transnationalistes sur les pratiques diplomatiques.

§ 1. Le devoir d'intervention humanitaire

204. L'idée d'un droit de regard de la collectivité internationale à l'intérieur des frontières d'un État qui bafouerait ouvertement les droits de l'homme n'est guère récente. De multiples interventions d'humanité peuvent être ainsi retrouvées dans l'histoire de l'Empire ottoman quand les puissances européennes, et notamment la France et la Russie, décidaient de porter secours aux minorités persécutées, pour des mobiles pas toujours désintéressés. En intervenant en faveur des maronites libanais et des catholiques syriens massacrés par les Druzes avec la complaisance de Constantinople, l'expédition du général Beaufort d'Hautpoul permit ainsi à la France de poser les bases de son futur protectorat sur la Syrie et le Liban.

Concernant ces interventions humanitaires, le droit international s'est développé dans deux directions :

- Il a tout d'abord cherché à exclure toute forme d'ingérence. Selon l'article 2, § 7 de la Charte des Nations unies, « aucune disposition (...) n'autorise les Nations unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». Des possibilités d'ingérence ont été reconnues marginalement en matière de décolonisation, de lutte contre l'apartheid ou en cas d'agression donnant lieu à une action coercitive prévue par le chapitre VII de la Charte des Nations unies.

- Il a ensuite dissocié droits de l'homme et droit humanitaire. Celui-ci a été considéré comme un droit d'exception en situation d'urgence. L'intervention d'ONG à vocation humanitaire (CICR, Croissant Vert...) a ainsi été conditionnée à l'autorisation préalable des États concernés. Elle a en outre été limitée à la prévention et à l'allègement des souffrances de l'homme, à la protection de la vie et de la santé et au respect de la personne humaine (arrêt du 27 juin 1986 de la CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*).

Le principe d'une ingérence humanitaire refit surface à la fin des années 1980 sous l'influence d'ONG lassées par l'inefficacité de la diplomatie des droits de l'homme. Le colloque *Droit et morale humanitaire* organisé à Paris par Bernard Kouchner et Mario Bettati en janvier 1987 posa les fondations d'une nouvelle politique d'ingérence. François Mitterrand, qui participa à cette manifestation, développa les arguments en faveur du devoir d'assistance humanitaire en précisant que « la non-ingérence s'arrête à l'endroit précis où naît le risque de non-assistance ». Le changement d'époque permit de faire adopter en l'espace de quelques années seulement les principes d'un nouveau droit d'ingérence. Par sa résolution 43/131 du 8 décembre 1988, l'Assemblée générale demanda aux États de favoriser « le libre accès aux victimes de situations d'urgence ». Ce texte fournissait à la fois une assise légale à l'intervention des ONG et précisait que si les autorités nationales se trouvaient dans l'incapacité de faire face aux événements, une action internationale pourrait être entreprise sur leur territoire afin de secourir les victimes. Deux ans plus tard, la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 compléta ce premier texte en instaurant des « couloirs d'urgence humanitaire ». L'objet de ces couloirs était à la fois limité dans le temps et dans l'espace. Cette résolution se présentait également comme une charte de déontologie pour l'ensemble des acteurs intervenant dans le cadre d'une opération d'assistance humanitaire. Ces documents adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies n'étaient pas obligatoires. Ils préparèrent néanmoins l'adoption de la résolution 688 votée par le Conseil de sécurité le 5 avril 1991 qui autorisa la création de zones de protection en territoire irakien où furent rassemblées les populations kurdes attaquées par l'armée irakienne. L'année suivante, la résolution 770 du 13 août 1992 du Conseil de sécurité autorisa « les États ou les organisations internationales à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter en coordination avec l'ONU l'acheminement par les organisations humanitaires compétentes des Nations unies de l'assistance humanitaire à Sarajevo et partout où elle est nécessaire en Bosnie-Herzégovine ». Depuis la résolution 794 du 2 décembre 1992, qui organisa une opération militaire d'urgence en Somalie, près de 250 résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU ont exigé le respect de ce principe lequel repose, selon Mario Bettati, sur l'idée que « le respect des droits de l'homme et l'assistance humanitaire ne relèvent plus de la compétence nationale. La communauté internationale a acquis un droit de regard sur le sort des habitants d'un pays. Ensuite, un droit de porter secours à ceux qui souffrent, voire le droit de les protéger militairement. Enfin, le droit de traduire,

devant les tribunaux pénaux, les auteurs de crimes contre l'humanité, de crimes de guerres ou de génocides ».

La multiplicité de ces textes ne pouvait cependant dissimuler la fragilité de cette mutation trop rapide des us et coutumes de la vie internationale. Trop radical, ce nouveau droit de l'ingérence céda vite la place à un « devoir d'intervention humanitaire » qui préparait l'oubli des intentions généreuses des débuts. Deux carences fondamentales contribuèrent à cette réintégration de ce principe novateur dans le jeu classique des diplomaties traditionnelles :

- Tout d'abord, cette ingérence avait été menée sous les feux des projecteurs. Cette volonté délibérée de se saisir des pouvoirs de sensibilisation des médias laissait délibérément dans l'ombre les situations tragiques ordinaires, c'est-à-dire sans attrait spectaculaire. L'intérêt porté à Sarajevo durant l'été 1992 eut pour effet de déplacer les canons serbes vers d'autres enclaves bosniaques moins exposées à la curiosité des journalistes. L'ingérence aboutit paradoxalement à créer plus de sanctuaires pour les bourreaux que pour les victimes.

- Le second défaut de l'ingérence fut d'ignorer les conséquences négatives induites par ces interventions. Dès ses origines, la souveraineté avait en effet été envisagée comme l'instrument de protection des pays les plus faibles contre les ambitions des puissants. L'ingérence se présentait donc comme une tentation d'imposer, au besoin par la force, la conception occidentale du bien et du juste. Les effets connexes de ces interventions s'avéraient donc aussi dangereux que le mal qu'elles se proposaient de traiter et ne manquèrent pas de semer la division au sein de la communauté internationale à laquelle ce nouveau droit de regard renvoyait. Les très vives protestations provoquées par l'intervention américaine en Irak en 2003 – intervention à laquelle Bernard Kouchner, par exemple, se déclara favorable – furent emblématiques de ces nouvelles divisions. Le fait qu'en décembre 2008 Bernard Kouchner devenu ministre des Affaires étrangères ait pu remettre en cause l'opportunité d'avoir créé un secrétariat d'État aux droits de l'homme au motif que la politique extérieure des nations serait exclusivement tributaire de la *realpolitik* est une autre manifestation des tensions provoquées par l'irruption de ce principe nouveau qu'il est tout aussi difficile d'appliquer que de récuser.

La protection des minorités

La protection des minorités est le corollaire du droit d'ingérence. Le droit à l'assistance humanitaire est en effet reconnu prioritairement à des minorités, victimes d'exactions (Kurdes, Bosniaques...). Ce droit concerne des situations d'urgence. Pour être efficace, il doit donc être complété par des garanties plus durables. L'efficacité à long terme du droit d'ingérence se mesure donc au degré de protection apportée aux minorités par la communauté internationale.

La protection des minorités fut d'abord assurée par les États : Cromwell prit position en faveur des réformés suisses alors que Louis XIV se posait en

défenseur des catholiques anglais. À la fin de la Première Guerre mondiale, la SDN considéra que la protection des nationalités était désormais du ressort de la communauté internationale. Son échec en Yougoslavie conduisit l'ONU à aborder la question des minorités avec beaucoup de prudence. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes fut limité aux seuls peuples sous domination coloniale : il n'était donc pas assimilable à un droit de sécession. La pratique de l'ONU en matière de protection des minorités obéit à deux principes :

1. La dimension individualiste de la déclaration universelle des droits de l'homme conduisit l'ONU à assurer, non pas la protection des minorités en tant que groupes, mais des individus en tant que personnes appartenant à des groupes minoritaires. Cette approche s'explique par le refus des États à accepter l'existence de « droits collectifs » des minorités, droits qui porteraient atteinte à leur unité. L'article 27 du pacte sur les droits civils et politiques de décembre 1966 fut durant longtemps la seule référence juridique des minorités : « dans les pays où existent des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou de développer leur propre langue ». Les difficultés d'application de ce texte sont illustrées par l'attitude de la France qui adopta le pacte de 1966, à l'exception de cet article. Dans son avis du 9 mai 1991, le Conseil constitutionnel rejeta l'article 1^{er} du projet de loi sur la Corse qui stipulait que le peuple corse « est une composante fondamentale du peuple français », disposition jugée contraire à l'article 2 de la Constitution relatif à l'indivisibilité de la République. La *résolution déclaratoire*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 1992, constitue le dernier texte de référence sur le droit des minorités, mais concerne toujours « les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ».

2. Le second principe de l'ONU est de s'abstenir de fournir une définition du terme de minorité. La raison de cette abstention réside dans le paradoxe qu'une telle définition destinée à améliorer le sort des minorités conduirait inévitablement à donner une dimension juridique à l'exclusion.

C'est essentiellement dans le cadre européen que le statut et la protection des minorités furent précisés. Trois instances sont ainsi en charge de la question des minorités en Europe : la CSCE/OSCE, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne :

- À la suite de l'acte final d'Helsinki, qui avait précisé que les États devaient respecter les droits des personnes appartenant à des minorités, le document de Vienne du 15 janvier 1989 amorça un processus de reconnaissance des droits collectifs des minorités, les États ayant le devoir de garantir les identités minoritaires. En juin 1992, le décalogue d'Helsinki précisa que les personnes appartenant à des minorités avaient le droit à l'égalité devant la loi. Un poste de Haut-commissaire pour les minorités nationales fut alors créé, avec une mission préventive devant permettre de déclencher des

« alertes rapides ». Enfin, la conférence de l'OSCE de Paris (mars 1995) adopta le pacte de stabilité en Europe dont on attendait qu'il favorise les relations de bon voisinage par le règlement des questions de minorités.

- Le Conseil de l'Europe élabora une charte européenne pour la protection des langues régionales et minoritaires (5 novembre 1992), dont l'originalité fut de compléter les droits énoncés par la CSCE par le droit à l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives. La convention-cadre, adoptée le 10 novembre 1994, fut le premier instrument international à se fixer une obligation de résultat, à savoir la survie des minorités. Considérées comme « une composante essentielle » de la diversité européenne, les minorités disposent dans ce texte de droits collectifs, dont la protection est considérée comme un droit fondamental.

- Enfin, l'Union européenne s'engagea également dans la voie de la protection des minorités en imaginant le principe du pacte de stabilité en Europe, avant de le transmettre à l'OSCE. Proposé par Édouard Balladur le 8 avril 1993, ce pacte intégrait la question des nationalités dans le cadre plus général d'une diplomatie préventive paneuropéenne.

Les difficultés d'application de la résolution 1244 du 12 juin 1999 établissant le mandat de la mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) démontrent cependant la permanence de la difficulté de traiter la question des minorités, dans la mesure où les principes démocratiques fondant cette mission se contredisent. Comment en effet concilier le règlement définitif de la question du Kosovo « sur la base de la volonté de ses habitants », tout en réaffirmant l'attachement de l'Organisation à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie ? La présence des Nations unies servit ainsi à favoriser le retour des réfugiés, mais ne fut guère d'utilité face à ce que le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme qualifia dès novembre 1999 « de nettoyage ethnique en retour », lequel fut favorisé par la passivité des Nations unies. L'imprécision de la notion d'« autonomie substantielle » combinée au refus du représentant des Nations unies d'appliquer la loi yougoslave (ce qui se manifesta par l'introduction du deutsche mark comme monnaie officielle) témoigne dès lors des limites de l'action de la communauté internationale en faveur des minorités.

§ 2. Droit de l'environnement et diplomatie verte

205. Le droit à l'environnement est apparu avec les droits de l'homme de la troisième génération. Il constituait une demande des pays du Sud, soucieux de préserver leurs richesses naturelles menacées par la consommation des États industrialisés (déforestation) et d'obtenir un soutien de la communauté internationale pour faire

face aux catastrophes naturelles qui les frappaient (inondations, désertification...). L'article 1^{er} de la déclaration de Stockholm du 16 juin 1972, qui fut à l'origine de cette nouvelle diplomatie verte, déclare ainsi que « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le droit solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations futures ».

La diplomatie verte apparaît avant tout comme un instrument de prise de conscience. La déclaration de Stockholm de 1972 favorisa ainsi l'adoption par l'UNESCO de la convention sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel du 16 novembre 1972. Cette convention contenait en substance les éléments de la future *charte mondiale de la nature* du 28 octobre 1982, laquelle préfigurait à son tour l'*Agenda 21* approuvé le 26 juin 1992 lors de la clôture du sommet de la Terre de Rio de Janeiro. En six cents pages, celui-ci détaillait l'inventaire des mesures à prendre et des actions à engager. Aux côtés des déclarations générales, qui constituent l'assise de ce droit de l'environnement, sont juxtaposés de multiples textes sectoriels qui s'assignent pour objectif de protéger des milieux déterminés (mer, Antarctique, atmosphère...) et de réglementer des activités industrielles spécifiques (nucléaire, chimie, transports et élimination de déchets dangereux). Dix ans plus tard, en août-septembre 2002, le sommet de Johannesburg – désormais rebaptisé sommet mondial pour le développement durable – élaborera une déclaration politique et un plan de mise en œuvre de dispositions qui portent sur un ensemble d'activités et de mesures à prendre pour favoriser un développement respectueux de l'environnement.

La prolifération de textes juridiques relatifs à l'environnement débouche aujourd'hui sur la création d'un véritable droit de l'environnement. Accumulation de règles hétéroclites, celui-ci peut difficilement être considéré comme un véritable ordre juridique obéissant à une hiérarchie des normes et débouchant sur des procédés de mise en cause d'une responsabilité spécifique. Essentiellement déclaratoire, le droit de l'environnement appartient à la « *soft law* ». Il est défini par Alexandre-Charles Kiss comme « un domaine spécial du droit international » comparable au droit de la mer ou de l'espace extra-atmosphérique. Son objet vise « à protéger la biosphère contre les détériorations majeures et les déséquilibres qui pourraient en perturber le bon fonctionnement normal ».

Le caractère essentiellement déclaratoire de ce droit explique l'absence de coordination entre les textes, l'imprécision des principes et la faiblesse des moyens placés à sa disposition :

- L'absence de coordination est le premier handicap du droit de l'environnement. En 1996, A.-C. Kiss recensait quelque 900 instruments juridiques internationaux bilatéraux et 200 documents émanant de l'Union européenne. On dénombre aujourd'hui 500 traités internationaux multilatéraux et 320 traités régionaux. La même méthode de superposition d'organes régit également les structures en charge des questions d'environnement. À la suite de la conférence de Stockholm fut créé en 1973 le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE – organe subsidiaire de l'Assemblée générale) qui est en charge de l'évaluation des informations et de la coordination des accords internationaux. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé en 1991, est un organe d'intervention créé par la Banque mondiale ; sa mission est de faire face aux surcoûts provoqués par la politique environnementale pour les pays en développement. L'Union européenne dispose pour sa part de trois instances spécialisées depuis que l'environnement est devenu, à la suite de l'Acte unique de 1986, une compétence communautaire : la Direction générale XI, la commission de l'environnement du Parlement européen et l'Agence européenne de l'environnement. En 1995, ceux-ci avaient adopté plus de 200 mesures et cinq programmes d'action pour l'environnement.

- L'imprécision du droit de l'environnement est caractérisée par le *principe de précaution*, même si ce principe a désormais en France valeur constitutionnelle depuis 2005. Celui-ci sert de principe d'interprétation au droit de l'environnement, mais ne fait ainsi l'objet d'aucune définition précise. « Principe directeur de la politique de l'environnement », il fonctionne sur un mode tautologique, c'est-à-dire qu'il repose sur une proposition dont le prédicat est identique au sujet. En effet, le devoir de précaution se définit comme étant l'arrangement de « plusieurs concepts différents, notamment la prévention, la sauvegarde de l'espace écologique, la proportionnalité, le *devoir de précaution*, le respect des droits naturels intrinsèques et la nécessité de payer pour les dommages écologiques passés ». D'après l'article 130 R, § 2 du traité de Maastricht de 1992, la politique environnementale de l'Union est ainsi fondée « sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ». La difficulté à mettre en jeu les mécanismes de responsabilité (les pollueurs sont les payeurs) – illustrée par l'interminable procès de la catastrophe de l'*Amoco-Cadiz* commencé en 1978 et achevé en 1992 – témoigne des carences de cette législation.

- Le manque de moyens est la troisième faiblesse du droit de l'environnement. Dans le cadre des Nations unies, les contributions au PNUE se font sur une base volontaire. Le budget de cet organisme est donc, par définition, réduit et s'élevait en 2003 à 52,7 millions de dollars fournis par 126 pays donateurs. Les activités spéciales sont financées par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) auquel participent 174 États, ce qui lui a permis de mobiliser entre 1991 et 2003 quelque 13 milliards de dollars de cofinancement, soit une moyenne d'un milliard par an. De manière générale, les activités du PNUE se

réduisent donc à l'identification des problèmes, à la définition de programmes d'action destinés à les résoudre et, accessoirement, à quelques actions ponctuelles. Celles-ci sont menées par le FEM qui intervient principalement dans quatre domaines (le réchauffement de la planète, l'effet de serre, la protection de la biodiversité et des eaux internationales).

Dans ces conditions, le droit de l'environnement semble s'étendre d'autant plus qu'il reste en grande partie inappliqué. Le droit de l'environnement révèle ainsi qu'il est souvent plus aisé d'adopter une norme internationale que de la faire appliquer : il est en effet plus facile de réunir une conférence hautement médiatisée sur un sujet sensible que de définir les conditions d'application d'une norme dans le secret d'une administration. La lutte contre le réchauffement de la planète, et plus particulièrement contre les gaz à effets de serre (GES), est symptomatique des pratiques de la diplomatie verte. En effet, le sommet de Rio avait abouti à la conclusion d'une convention-cadre sur les changements climatiques destinée à stabiliser les concentrations atmosphériques de GES à des niveaux sûrs. L'imprécision de ces « niveaux sûrs » permit une adoption rapide de cette convention qui entra en vigueur dès 1994. Le protocole de Kyoto de 1997 était plus précis puisqu'il fixait des objectifs spécifiques de réduction des GES en vue de la préservation de la couche d'ozone, ces objectifs ne devant être appliqués que par les pays industrialisés. Le refus de l'administration Bush au début de l'année 2001, de poursuivre les négociations en vue de l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto, focalisa l'attention sur l'unilatéralisme américain. Les critiques dirigées contre les États-Unis laissèrent néanmoins dans l'ombre le fait que la convention-cadre de 1992 (sans caractère contraignant) avait été ratifiée en moins de deux ans par 180 États alors que le protocole de Kyoto, 4 ans après son adoption, n'avait été ratifié que par 33 États (sur 84 signataires). Il fallut attendre le 16 février 2005 pour que ce protocole entre enfin en vigueur après son adoption par la Russie, mais toujours sans la participation des États-Unis, avec pour objectif de réduire de 5,2 % les gaz à effets de serre à l'horizon de 2012 dans les seuls pays industrialisés. Réuni à Copenhague en décembre 2009, le Sommet sur le réchauffement climatique déboucha pour sa part sur un accord qui ne créait aucune obligation en se contentant d'affirmer la nécessité de limiter le réchauffement planétaire à 2° par rapport à l'ère pré-industrielle. Autre texte issu de Rio, la convention sur la biodiversité biologique – ratifiée par 183 pays et entrée en vigueur dès 1993 – a débouché sur le protocole de Carthagène sur la biosécurité qui autorise un pays à interdire l'entrée d'OGM sur son territoire. Ratifié par 22 États, ce texte n'est toujours pas entré en vigueur puisqu'il faut atteindre le

seuil de 50 signataires pour qu'il prenne effet. Dans un registre différent, la convention sur la lutte contre la désertification a été adoptée en 1994 par 181 pays, lesquels ne se montrent toutefois guère pressés de la financer. Enfin, l'opposition des pays du Sud a empêché la rédaction d'une convention sur la protection de la forêt pourtant prévue par l'Agenda 21. Le droit de l'environnement n'est donc pas sans similitude avec les droits de l'homme et constitue plus un « régime » qu'un véritable système juridique. Certains auteurs préfèrent parler de « *soft law* » en voie de durcissement.

Si l'écologie est l'un des domaines où l'action militante est la plus spectaculaire, le soutien des organisations internationales ne suffit donc pas pour transformer les associations écologistes en acteurs majeurs de la scène internationale. La pression constante qu'exercent les associations environnementalistes se traduit ainsi par de nouvelles demandes adressées aux États puisqu'il leur revient de transcrire les normes internationales dans leur droit interne et de veiller à leur application, ce qui revient à élargir la sphère de compétences des autorités publiques. À côté des questions strictement écologiques, pour lesquelles les pouvoirs publics sont de plus en plus sollicités pour encadrer les activités polluantes et assurer la protection du cadre de vie (30 000 instruments législatifs recensés par Daniel Colard en 1991), s'ajoutent désormais les questions connexes de protection de la santé (plantes transgéniques, qualité de l'eau, lutte contre le bruit...). Dès lors, la transformation des associations écologistes en partis politiques puis en partis de gouvernement atteste de la permanence du cadre de l'État face à des pratiques *alternatives* qui ne sont pas parvenues à inventer de nouvelles formes d'action politique. Ainsi, la diffusion des idées écologistes se mesure prioritairement à l'importance prise par les structures ministérielles en charge de l'environnement.

Le développement durable

En associant les exigences de l'environnement aux nécessités du développement, la conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement réunie à Rio se fixait pour objectif de poser les conditions d'une nouvelle forme de développement, respectueuse des hommes comme de la nature. La déclaration finale adoptée par consensus reconnaissait que la terre constitue un tout marqué par l'interdépendance et jetait les bases d'un partenariat mondial en établissant de nouveaux cadres à la coopération. Il s'agissait donc de donner une suite au rapport *Notre avenir à tous* de 1987, encore appelé rapport Brundtland, qui définissait le concept de développement durable (*sustainable development*) comme « un développement répondant aux besoins de la génération actuelle sans compromettre la

possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins ». Refusant d'opposer économie et écologie, ce document traçait au contraire la voie à une possible conciliation entre ces deux logiques en associant le principe d'une *responsabilité commune* et d'un *traitement différencié*.

Le développement durable impose d'aménager le principe de réciprocité aussi bien dans le domaine du droit au développement qu'en matière de relations commerciales.

1. Concernant le droit au développement, la difficulté consiste à donner corps à des conventions générales fondées sur des engagements unilatéraux des États. À la réciprocité qui fonde traditionnellement les rapports internationaux doit donc être substituée une méthode nouvelle reposant sur la collaboration. Les conventions adoptées laissent donc une grande liberté aux États qui ont pour seule obligation de coopérer.

2. La seconde caractéristique du développement durable réside dans le traitement différentiel des signataires en fonction de leurs moyens et de leurs possibilités. En dehors de toute garantie – impossible à mettre en œuvre –, apparaît donc une nouvelle catégorie de normes internationales. Ces nouvelles normes sont caractérisées par la disparité de traitement entre les parties à une même convention. En matière commerciale, l'*Uruguay Round* a ainsi débouché sur une déclaration ministérielle jointe à l'accord de Marrakech qui intégrait le domaine écologique à l'ordre du jour des négociations à venir de l'Organisation mondiale du commerce. Cet accord contenait en outre deux types de dérogations relatives à l'environnement. Il était tout d'abord admis que les mesures prises pour préserver l'environnement puissent déroger aux règles de la réciprocité, pourvu qu'elles soient justifiées et proportionnelles au problème posé. En outre, les subventions relatives à l'environnement furent ajoutées à la liste des soutiens gouvernementaux autorisés.

L'une des applications concrètes du développement durable réside dans l'élaboration de l'indicateur de développement humain (IDH) élaboré en 1990 par le programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Cet indicateur a pour objet de mesurer le niveau de vie des populations, non plus à partir du critère strictement comptable du PIB par habitant, mais en tenant compte du bien-être et de la qualité de vie. Il repose sur l'analyse des données statistiques dans trois domaines : l'espérance de vie à la naissance, le degré de satisfaction des besoins élémentaires (santé primaire, alimentation...) et le taux d'alphabétisation. Pour chacun de ces éléments, le score d'un pays est calculé par rapport aux scores mondiaux. La moyenne des scores pour les trois éléments donne l'IDH varie sur une échelle de 1 à 100. Parmi les indications fournies par cet indicateur, on retiendra que les 20 % des habitants de la planète vivant dans les pays les plus riches assurent 86 % de la consommation totale privée, alors que les 20 % de la population vivant dans les pays les plus pauvres n'ont accès qu'à 1,3 % de la consommation mondiale privée. L'IDH peut être combiné à plusieurs autres indices mesurant la participation des femmes (IPF) ou encore l'inégalité potentielle entre les sexes (ISDH).

Section 4

Conclusion

206. L'échec de l'ingérence et le caractère éminemment déclaratoire du droit de l'environnement attestent de la difficulté de la société-monde à infléchir les pratiques de la scène interétatique. La société-monde est à la fois partout et nulle part. Ses manifestations sont visibles aussi bien dans l'individualisation des comportements que dans les discours relatifs à l'existence de biens communs, patrimoine de l'Humanité. Cette société-monde reste pourtant difficilement identifiable du fait même de sa nature. S'il existe de multiples définitions qui permettent d'appréhender l'État, il n'existe aucune définition de ce qu'est une société. *A fortiori*, une société à l'échelle de la planète demeure un concept spéculatif, ce qui nous interdit de « prendre comme unité de base un groupe de six milliards d'individus errant de façon indifférenciée sur la surface du globe » (B. Badie et M.-C. Smouts).

Si la société-monde n'existe toujours pas, on observe cependant une ouverture de plus en plus grande des sociétés internes. Les hommes circulent, les informations s'échangent, les cultures s'interpénètrent. Cette irruption des sociétés dans la vie internationale s'est accompagnée d'une modification des pratiques diplomatiques et a introduit de nouvelles problématiques.

Les relations entre la scène de la société-monde et la scène interétatique doivent donc s'analyser à la fois en termes de coopération et de compétition :

- L'ouverture de la société civile est d'autant plus facile que l'État assume ses responsabilités à son égard. Le droit de circuler, de s'informer, de pratiquer sa religion, de manifester doit en effet être garanti par la puissance publique pour être effectif. Cette *internationalisation* de la société civile offre donc de nouveaux espaces de liberté aux populations capables de profiter de cette ouverture. L'exercice de ces libertés restreint bien évidemment l'autonomie des gouvernants. Mais cette émancipation de la société civile doit, en même temps, être considérée comme un succès pour l'État qui rend possible l'usage de ces libertés. L'accès de la société civile à la vie internationale réduit donc les moyens d'action de l'État, mais conforte sa puissance tutélaire en lui confiant de nouvelles missions pour faire respecter ces nouveaux droits.

- C'est essentiellement quand l'État fonctionne mal que les relations entre la scène transnationale et la scène interétatique doivent être envisagées sous l'angle de la compétition. L'ampleur prise aujourd'hui par des phénomènes mafieux qui ont toujours existé s'explique par le délitement de certains États rongés par la corruption. À un moindre degré, la contrebande est favorisée par des législations restrictives ou des fiscalités abusives qui restreignent la libre

circulation des hommes, des idées ou des marchandises (la prohibition). Dans le premier cas, les activités mafieuses se résorbent quand l'État se régénère ; dans le second, elles cessent quand l'État répond aux attentes de la société.

La scène transnationale sert donc d'aiguillon à la scène interétatique. Elle impose aux États de remettre en question leur tendance à l'interventionnisme et favorise aujourd'hui un « État modeste » (Michel Crozier). En ce sens, elle accélère les réformes par lesquelles la puissance publique conduit et accompagne les mutations de la société civile.

207. Bibliographie indicative

– **Bertrand BADIE et Marie-Claude SMOUTS**, *Le retournement du monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 3^e éd., 1999, 240 p.

– **Guillaume DEVIN**, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2^e éd., 2006, 122 p.

Chapitre 5

La scène de l'économie-monde

208. La scène de l'économie-monde est le domaine d'expansion du marché qui structure un système mondial d'échanges. Ce processus d'expansion naît avec le capitalisme au XV^e siècle et s'accélère avec la révolution industrielle. L'internationalisation des systèmes de production au XIX^e siècle relie au XX^e siècle toutes les régions du globe dans un même marché. Cependant, l'ère du « monde fini », diagnostiquée par Paul Valéry en 1931 débute à peine que l'économie-monde se morcelle. Le XX^e siècle est en effet marqué par un paradoxe : alors que s'accélère l'interdépendance des économies, le modèle capitaliste est contesté par des modèles de production alternatifs (le socialisme) et d'autres conceptions du développement (autosuffisance dans le tiers-monde). La signification politique de l'effondrement de l'Union soviétique en 1991 fut dès lors moins fondamentale que les conséquences économiques de la faillite de son modèle de production. Le passage de la Russie à l'économie de marché, moins d'une semaine après la disparition de l'Union soviétique, mit un terme à toutes les expériences de développement autarcique. La globalisation s'imposa subitement comme le seul cadre de référence pour penser la croissance économique, suscitant autant d'espoirs que de craintes.

La globalisation économique accompagna en effet l'histoire du capitalisme. Dans *La dynamique du capitalisme*, Fernand Braudel situe les origines de la mondialisation au milieu du XV^e siècle, quand l'augmentation des prix industriels favorisa l'essor des marchés urbains au détriment des campagnes. L'économie-monde était alors centrée sur la Méditerranée et se développa en cercles concentriques jusqu'aux extrêmes limites des routes empruntées par les marchands. Cette économie-monde ne pouvait donc pas être assimilée à une économie mondialisée, mais correspondait à « un fragment de l'univers (...) économiquement autonome, capable pour l'essentiel de se suffire à lui-même ». L'afflux de l'or du *Nouveau Monde* à partir du XVI^e siècle déplaça le centre de gravité de cette économie-monde de la Méditerranée à l'Atlantique, tout en donnant un rôle moteur aux grandes foires internationales qui favorisèrent l'essor du crédit. Le XVII^e siècle vit la naissance des bourses de commerce – création du *Royal Stock Exchange* de Londres en 1694 – qui remplacèrent les

foires et transformèrent des échanges intermittents en flux continus. Le développement des moyens de communication au XVIII^e siècle favorisa le *private market* au détriment du *public market*, surveillé par les autorités urbaines. La révolution industrielle du XIX^e siècle potentialisa l'efficacité de ces instruments en uniformisant les modèles de développement. La baisse des barrières douanières de 1815 à 1879 homogénéisa les territoires de cette économie-monde. En dépit de la crise économique, qui affecta l'économie européenne à partir de 1870 et qui se traduisit par un retour généralisé au protectionnisme, l'étalon-or favorisa la circulation des capitaux en créant un système monétaire stable. Pour John Maynard Keynes, « l'internationalisation des économies était (alors) à peu près complète ».

L'industrialisation et le commerce n'ont pas créé la *République universelle des échanges* espérée par les libéraux. La paix ne fut pas au rendez-vous de la société industrielle et l'impérialisme transforma l'expansion marchande en guerres de conquête. Le début du XX^e siècle fut donc marqué par la fragmentation des marchés. Refermées sur elles-mêmes par le recours au protectionnisme, les économies nationales restaient cependant vulnérables aux mêmes maux et subirent les effets dévastateurs de la crise de 1929, qui déboucha sur la Seconde Guerre mondiale. Il fallut attendre 1945 pour que renaisse une dynamique d'intégration au sein d'un espace marchand unifié, mais réduit du fait de l'existence des pays socialistes. Cette compétition entre deux systèmes concurrents constitua la plus fondamentale remise en cause de l'économie-monde, mais donna en même temps un nouvel élan à la dynamique du capitalisme. Le commerce mondial se restructura autour des trois pôles américain, japonais et européen. De 1960 – date de la fin des exceptions à la liberté des échanges imposées par les nécessités de la reconstruction – à 1973, le commerce international augmenta en volume à un rythme moyen de 6 % annuel alors que la production mondiale augmentait seulement de 3 %. En 1978, la Chine adopta le « socialisme de marché » et s'ouvrit au capitalisme, tout en maintenant son régime politique. À l'inverse, la volonté de Mikhaïl Gorbatchev de réformer le système centralisé de fixation des prix, sans toutefois accepter l'économie de marché, précipita la fin de l'URSS. Le passage de la Russie à l'économie de marché en janvier 1992 marqua alors une étape symbolique dans la progression du commerce mondial, lequel fut multiplié par cinq entre 1989 et 2007 pour atteindre 15 800 milliards de dollars.

La mondialisation, qui devint le leitmotiv des études internationales à la suite de la chute du Mur de Berlin, réunit donc une économie-monde qui avait été morcelée depuis 1914. Contrairement aux expériences passées, cette économie-monde ne correspond plus seulement à un « fragment de l'univers », mais s'étend désormais à

la quasi-totalité de la planète. L'occidentalisation du monde, déjà perceptible dans le domaine des valeurs (conférence de Vienne sur les droits de l'homme), est exacerbée par cette mutation du champ économique. Comme le constate Fernand Braudel, le marché n'est pas une invention européenne ; il existe dans les bazars de Constantinople, sur la place centrale de Batavia en Indonésie, dans le chef-lieu de canton chinois ou en Inde dans l'échoppe du marchand banian indien qui convertit en argent les redevances en nature livrées par la communauté villageoise. Cependant, Braudel attribue le succès du modèle européen à l'efficacité supérieure de ses instruments d'échange et de crédit. La logique du *private market* pose alors deux questions fondamentales : dans quelle mesure est-elle compatible avec un contrôle public et quels sont ses effets sur des économies moins développées où les mécanismes d'échange demeurent plus rudimentaires ?

Étudier la scène de l'économie-monde impose donc d'analyser les caractéristiques de sa réunification à la faveur de la globalisation économique et financière (Section 1). La domination du marché qui en résulte, suscite une contestation politique, liée aux tensions sociales qu'elle induit (Section 2), et conduit à s'interroger sur les capacités restant aux États pour accompagner l'expansion des marchés (Section 3).

Section 1

La mondialisation économique

209. La mondialisation économique et financière était déjà à l'œuvre à la fin du XIX^e siècle. L'intensification des échanges et des mouvements de capitaux à partir des années 1960 a permis de relancer ce processus interrompu au lendemain de la Première Guerre mondiale. Néanmoins, les formes de la mondialisation ont subi des mutations profondes tout au long du XX^e siècle. L'impact des technologies d'information et de communication a ainsi fondamentalement modifié la nature de la globalisation. Celle-ci génère de nouveaux types de relations entre les autorités politiques et les acteurs économiques dans un environnement nouveau où l'entreprise a également changé de nature du fait de l'avènement d'une société post-industrielle.

Les formes contemporaines de la mondialisation s'accompagnent d'une mutation considérable des activités économiques. Il était

encore possible d'affirmer dans les années 1950 que « tout ce qui était bon pour la *General Motors* était bon pour l'Amérique, et réciproquement ». La force d'une nation se mesurait – entre autres facteurs – à la puissance de ses industries, dont l'efficacité était d'autant plus élevée que leur taille était démesurée (principe des économies d'échelle). L'*entreprise* a désormais succédé à l'industrie dans la création de richesses. Sa finalité n'est plus prioritairement de transformer des matières premières en produits manufacturés, mais de traiter des informations et de profiter des opportunités offertes par le marché global pour augmenter ses profits. À l'intérieur de ces entreprises, les relations de pouvoir se sont déplacées, les actionnaires exerçant un contrôle beaucoup plus direct sur les *managers*. Le travail s'est également modifié en devenant moins concentré, plus mobile, plus individualisé et plus technique. Cette nouvelle ère, qualifiée de *postfordisme*, trace donc un nouveau cadre pour penser l'économie (§ 1), alors que s'intensifient les liens d'interdépendance entre les acteurs (§ 2) et que s'uniformisent les pratiques (§ 3).

§ 1. Le cadre de l'économie-monde

210. L'économie-monde ouvre les économies nationales vers l'extérieur. Cette internationalisation des économies se mesure par le taux d'ouverture d'une nation qui se présente comme le rapport du montant du commerce international (importations plus exportations) au PIB ou, pour les économies des pays en développement, comme le rapport entre les investissements directs à l'étranger (IDE) et le PIB. Désormais, le marché extérieur n'est plus un champ d'action distinct du marché intérieur ; il en est le prolongement naturel. Les frontières tendent donc à s'estomper, favorisant la libre circulation des biens et des services (A – Les vecteurs de la mondialisation) et l'intégration des marchés nationaux dans des ensembles élargis (B – La régionalisation, préalable à la mondialisation).

A Les vecteurs de la mondialisation

211. Les libéraux du XIX^e siècle s'opposaient aux pratiques restrictives en matière de commerce international. Leurs conceptions de l'échange se limitaient cependant à la vente de biens matériels. Les services étaient protégés par des frontières hermétiques ou des monopoles. La mondialisation se traduit aujourd'hui par l'ouverture

des services à la concurrence. Cet élargissement du cadre de la concurrence n'ajoute pas simplement une dimension nouvelle au commerce international, mais bouleverse un grand nombre de mécanismes économiques, sociaux et politiques. Comme le remarque cependant Gérard Kébabdjian, toute la sphère économique n'est pas concernée par la mondialisation puisque le marché du travail reste fondamentalement national au même titre que les formes de la répartition des revenus alors que la monnaie et les politiques économiques sont gérées au niveau local (le plus souvent) ou régional (dans le cas de l'Europe). La mondialisation s'articule ainsi autour de quatre phénomènes : la marchandisation d'un nombre toujours plus grand d'activités humaines (1), une croissance tirée par l'échange (2) et l'innovation technologique (3) et enfin la transformation profonde du système financier (4).

1. La marchandisation

212. La marchandisation élargit la gamme des activités humaines susceptibles de faire l'objet d'un échange commercial. À l'ère de l'industrialisation, les matières premières puis les produits manufacturés étaient au cœur de l'échange. Les services nécessaires à la production (transports, crédit, assurance, télécommunications...) étaient le plus souvent protégés à l'intérieur d'un marché national par des réglementations publiques protectionnistes. Les infrastructures étaient en outre exclues de la concurrence internationale (énergie, enseignement...), au même titre que des secteurs entiers de l'économie du fait de leur impact social (agriculture). Depuis le début des années 1950, les négociations commerciales ont tendu à détruire les monopoles publics ou privés, à baisser les barrières protégeant les secteurs sensibles et à étendre aux services les règles de la concurrence (*Kennedy Round, Tokyo Round, Uruguay Round, Doha Round* aujourd'hui). Les services représentent désormais le cinquième du commerce international, et le cycle de négociations de Doha lancé en 2001 prévoit la libéralisation complète de 160 secteurs de services, libéralisation à laquelle s'opposent les pays en voie de développement à la fois du fait de leur très faible compétitivité en ce domaine et pour des raisons d'indépendance nationale. Un simple cadre général a été jusqu'à présent retenu, prévoyant la libéralisation progressive des services, l'accès au marché et l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

La marchandisation a ainsi été étendue jusqu'au domaine de la culture, assimilée à une « industrie de divertissement ». Celle-ci n'est toujours pas intégrée dans les accords généraux de commerce

(revendication française de l'exception culturelle) mais fait l'objet d'âpres négociations (cinéma).

2. L'échange international, comme moteur de la croissance

213. La deuxième caractéristique de la mondialisation réside dans le rôle central pris par l'échange international dans la croissance. Depuis 1945, le commerce mondial a ainsi crû à un rythme deux fois plus rapide que celui de la production. Depuis 1980, le commerce mondial a été multiplié par sept et représente désormais le tiers du PIB mondial. En 2007, les exportations mondiales de marchandises crûrent ainsi de 5,5 % (contre 8,5 % en 2006), alors que la production mondiale n'augmentait que de 3,4 % pour atteindre un montant total de 16 800 milliards de dollars. L'échange international est de ce fait devenu l'un des moteurs de la croissance. Deux raisons expliquent cette évolution :

- Tout d'abord, la libéralisation du commerce international s'est appuyée sur la théorie libérale de l'avantage comparatif formulée en 1817 par Ricardo. Le commerce est ainsi considéré comme une source d'enrichissement pour toutes les nations insérées dans les flux d'échanges. Pour expliquer sa théorie, Ricardo prit l'exemple de deux produits, le drap et le vin, échangés par deux pays (l'Angleterre et le Portugal). Son analyse tendait à démontrer que même si l'Angleterre produisait à meilleur coût ces deux produits, elle avait encore intérêt à acheter au Portugal le produit qui lui revenait relativement le plus cher à fabriquer (le vin). L'Accord général sur le commerce et les tarifs (GATT) signé à Genève le 30 octobre 1947 s'inspira de cette doctrine libérale pour organiser le commerce mondial « sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels ».

- La période d'inflation prolongée que traversa l'économie mondiale à la suite du premier choc pétrolier en 1973 contribua en outre à la mise en œuvre de politiques monétaires restrictives visant à contrôler l'expansion de la masse monétaire et du crédit. Or, ces politiques restrictives furent accompagnées de politiques sectorielles de compétitivité, conduisant à l'abandon progressif des secteurs les moins rentables (textiles, chantiers navals, mines...) au profit des secteurs intégrant plus de savoir-faire (aéronautique, espace, informatique...). Il en résulta une croissance des importations, dans les domaines qui avaient été abandonnés, et donc une orientation plus générale des économies nationales vers l'extérieur.

La conjonction de ces deux phénomènes a contribué à l'internationalisation des économies, rendant impossible tout retour au protectionnisme. Les importations sont donc désormais intégrées à la production nationale, la spécialisation des économies nationales aboutissant à ajouter une plus-value aux produits importés avant de les consommer ou de les réexporter. La production est donc désormais organisée sur une base transnationale de processus de

production délocalisés dans le cadre de sociétés devenues globales. On parle dès lors de production « *modulaire* ». Cette évolution n'a été rendue possible que par une révolution en matière de transport (la *tankerisation*) qui correspond à une évolution aussi importante que le passage de la marine à voiles à la marine à vapeur à la fin du XIX^e siècle.

3. Le multiplicateur d'innovation technologique

214. L'innovation technologique est devenue le principal moteur de la croissance dans les économies post-industrielles. C'est la recherche de nouvelles combinaisons de plusieurs innovations techniques qui est désormais à l'origine des transformations de la production. Les technologies nouvelles s'agrègent les unes aux autres en « chaînes de valeurs ». *Internet* est ainsi la résultante des progrès accomplis dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). À côté de l'échange, les théories contemporaines de la croissance accordent ainsi un rôle essentiel à l'investissement dans le savoir et dans la formation. Ce facteur « immatériel » de la croissance bénéficie de rendements croissants, alors que l'accumulation de capital souffre pour sa part de rendements décroissants. C'est le « quatrième facteur » de la production capitaliste, à côté du capital, du travail et du savoir-faire (éducation, infrastructures...). Les territoires où convergent les innovations (Silicon Valley, Seattle...) deviennent dès lors les nouveaux pôles économiques. Il en résulte trois conséquences majeures pour l'évolution des relations internationales :

- La technologie accentue les disparités entre les nations. Seuls les États les plus performants sont ainsi en mesure de financer une recherche de plus en plus coûteuse et de combiner ensuite les résultats de leurs découvertes. Ils bénéficient alors du cercle vertueux de l'innovation en drainant les cerveaux du monde entier. À l'inverse, les pays plus démunis ne peuvent créer une telle dynamique et ne bénéficient donc pas des retombées économiques qui en résultent.

- Les États font preuve d'une extrême vigilance pour développer leurs activités de haute technologie. De nouveaux liens entre le public et le privé sont ainsi créés et donnent naissance à l'« État stratège » qui soutient par tous les moyens les équipes de recherche et développement (R&D). La diplomatie prend dès lors une dimension de plus en plus commerciale et défend les industriels les plus innovants en fonction des stades de développement d'une nouvelle technologie. Au stade de la gestation, l'innovation est protégée par des barrières protectionnistes. Transformée en produit industriel, elle est ensuite soutenue par les administrations chargées de l'expansion économique qui cherchent à ouvrir de nouveaux marchés pour leurs entreprises.

- Enfin, la technologie approfondit les différences culturelles des nations en fonction de leurs capacités à absorber les technologies nouvelles. Les nations capables d'accepter les changements structurels provoqués par de nouveaux procédés bénéficient d'un avantage par rapport aux pays plus réticents à modifier les équilibres sociaux en fonction des impératifs de la production. Pour ces derniers, « l'économie à base de technologie rend aveugles les modèles de prévision classiques, rend obsolètes les politiques macroéconomiques traditionnelles et les institutions elles-mêmes » (Jean Guellec).

4. La géofinance

215. La quatrième caractéristique de la globalisation réside dans la croissance exponentielle des marchés financiers. En 2006-2007, le PIB mondial qui atteignait 44 000 milliards de dollars ne représentait ainsi que le quart des 190 000 milliards de dollars des transactions financières. Celles-ci représentaient également douze fois le montant du commerce mondial (16 800 milliards de dollars). Le seul marché des devises (FOREX) représente un volume de 3 200 milliards de dollars/jour alors qu'elles ne s'élevaient qu'à 18 milliards en 1970, 820 en 1992, 1 800 en 2004, soit une hausse de 71 % en quatre ans (source : BRI – 25 septembre 2007). Par comparaison, ce montant est équivalent à une fois et demie le PIB français. Charles Goldfinger parle à propos de ce nouvel environnement de « géofinance » qui se présente comme « une synthèse de l'argent global, de la technologie d'information et de la déréglementation ». Ce nouveau marché global s'explique par la convergence de trois phénomènes :

- L'effondrement du système de Bretton Woods au début des années 1970 impliqua l'abandon des parités fixes et leur remplacement par un système de fluctuation généralisée des monnaies. Dans le système de Bretton Woods, les États-Unis étaient les seuls créateurs de liquidités internationales. L'avènement des changes flottants correspondit à l'explosion des *eurodollars*, c'est-à-dire des prêts en dollars consentis par les établissements financiers installés en dehors des États-Unis. La création monétaire a alors échappé au contrôle des autorités monétaires : alors qu'il s'élevait à 11,5 milliards de dollars en 1965, le marché des eurodollars est passé de 82 milliards en 1972 à près de 4 700 milliards de dollars en 1997.

- La libéralisation des systèmes financiers nationaux, initiée aux États-Unis, se traduit par une libéralisation du crédit.

- L'explosion des innovations financières (produits dérivés) fut provoquée par la masse des eurodollars.

Selon Henri Bourguinat et Dominique Plihon, ce nouvel espace financier global repose sur la règle des trois « D ». La « *désintermédiation* » est la possibilité offerte aux opérateurs internationaux de recourir aux marchés financiers sans plus recourir aux *intermédiaires*

traditionnels, c'est-à-dire les banques. Le « *décloisonnement* » correspond à l'abolition des frontières entre des marchés qui étaient jusqu'à présent séparés : marchés nationaux, marchés monétaires (capitaux à court terme), marchés financiers (capitaux à long terme), marchés des changes... La « *déréglementation* » correspond à l'abolition des réglementations nationales qui restreignaient la circulation des capitaux.

Dans ce nouvel espace financier, l'autorité des États est directement affectée par le *triangle d'incompatibilité* qui interdit d'associer la libre circulation des capitaux, la stabilité des taux de change et l'indépendance des politiques monétaires nationales. Il en résulte trois conséquences négatives, assorties de deux conséquences positives.

Les conséquences négatives dérivent de l'expansion des marchés boursiers et financiers :

- Le recours facilité aux emprunts internationaux s'est déroulé dans une période de laxisme monétaire et budgétaire. L'emprunt international est alors devenu un instrument usuel de compensation des déséquilibres extérieurs et de financement public. Cette tendance a été amplifiée par la diffusion des pratiques américaines de recours privilégié à l'emprunt plutôt qu'à l'impôt.

- L'augmentation du crédit international a déclenché une phase d'inflation. Pour attirer les capitaux et défendre leurs monnaies, les autorités publiques ont été conduites à augmenter les taux d'intérêt. L'argent est alors devenu « cher ». La crise de la dette fut ainsi déclenchée par une élévation des taux d'intérêt combinée à une hausse du cours du dollar.

- Du fait de la forte rentabilité des marchés boursiers et financiers, les actionnaires des entreprises exigent des retours sur investissement élevés, ce qui n'est pas toujours compatible avec la stratégie d'investissement à long terme des entreprises. Cette *financiarisation* se traduit par un attrait croissant pour les mécanismes financiers au détriment des mécanismes de production.

Les conséquences positives résultent de la multiplication des possibilités d'accès au financement :

- La globalisation financière a tout d'abord facilité la création monétaire pour répondre aux besoins de financement de l'économie mondiale. Elle a ainsi permis des transferts massifs de capitaux vers les pays émergents du Sud (avec, en contrepartie, un abandon des pays les moins avancés).

- Dans les pays industrialisés, la globalisation a modifié les pratiques routinières du capitalisme, en imposant de prêter une plus grande attention à l'innovation sous toutes ses formes (capital-risque).

B La régionalisation, préalable à la mondialisation

216. La recherche de nouveaux débouchés est une constante de l'économie libérale qui ne peut survivre sans croissance. Le GATT avait, à l'origine, envisagé la création d'un espace commercial

unique. Le succès du Marché commun européen démontra cependant que l'ouverture des économies était favorisée par la création d'un premier sas régional. La tendance est donc aujourd'hui à la multiplication des accords régionaux. Depuis la création de l'OMC, le nombre d'accords régionaux commerciaux (ACR) a ainsi presque triplé, passant de 58 en 1995 à 169 en 2005. Les économistes se sont alors partagés entre partisans de l'universalisation du marché et adeptes de la *continentalisation*. Trois raisons sont invoquées par ces derniers pour justifier le recours au régionalisme :

- Sur le plan politique, la région peut être définie comme « un groupe d'unités politiques reliées plus étroitement entre elles qu'avec n'importe quelle autre » (Karl Deutsch). De cette définition, il ressort que la région n'est pas une donnée naturelle, mais qu'elle est une construction politique désirée par les États. Le nombre croissant de coopérations régionales traduit donc la prise de conscience des États des nécessités de l'ouverture.

- Sur le plan institutionnel, le régionalisme accroît la coordination des économies nationales et réduit les risques de réversibilité. Il apprend aux institutions publiques à accepter des aménagements au principe de souveraineté.

- Sur le plan économique, l'adaptation des entreprises à une concurrence élargie au niveau régional apparaît comme un préalable à la conquête des marchés mondiaux. La régionalisation permet ainsi des économies d'échelle et joue un rôle éducatif (P. Krugman).

L'unification des territoires nationaux dans un même marché régional est graduelle. Elle prend des formes plus ou moins contraignantes, en fonction du degré d'ouverture accepté par les États. Quatre étapes peuvent être ainsi distinguées :

- **La zone de libre-échange** se présente comme l'amorce du processus. Elle s'apparente à un simple traité de commerce, circonscrit à certains produits sans autres obligations que d'abolir progressivement les droits de douane, de supprimer les restrictions quantitatives, de contrôler les subventions gouvernementales et de lutter contre le dumping. L'Association européenne de libre-échange (AELE), créée à l'initiative de la Grande-Bretagne en 1960, ou plus récemment l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA ou NAFTA) conclu en 1992, constituent les exemples les plus caractéristiques de cette pratique.

- **L'union douanière** complète les avantages de la zone de libre-échange par un tarif douanier extérieur commun. Le Zollverein, qui s'étendit progressivement à l'ensemble des principautés allemandes dans la première moitié du XIX^e siècle, permit ainsi l'ouverture d'un marché plus étendu et la protection des industries par un tarif douanier unique. Le MERCOSUR, créé en avril 1991 par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, est l'un des projets d'union douanière les plus prometteurs.

- **Le marché commun** ajoute à l'union douanière les bénéfices de la libre circulation des hommes et des capitaux, tout en s'attaquant aux obstacles douaniers non tarifaires. Il permet de mettre en œuvre une préférence

communautaire et impose le développement de politiques communes sectorielles dans des domaines d'intérêt commun.

- À une étape plus avancée, *l'union économique* se présente comme un marché commun complété par une coordination des politiques économiques, monétaires, financières et sociales. Elle suppose l'apparition d'une instance supranationale ayant autorité sur les États dans le but d'organiser un marché unique. Cette union permet la fusion des territoires nationaux en un seul espace sur lequel circule une *monnaie unique* (euro).

Au regard de ces différentes étapes, l'après-guerre froide se caractérise par la multiplication des zones de libre-échange et par leur imbrication :

- Les élargissements de l'Europe constituent la principale dynamique d'intégration régionale (1973 : Danemark, Irlande et Grande-Bretagne ; 1981 : Grèce ; 1986 : Espagne et Portugal ; 1995 : Autriche, Finlande et Suède ; 2004 : Chypre, Malte, Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Lettonie, Lituanie et Estonie). Après avoir conclu un accord de libre-échange avec les pays d'Europe centrale réunis dans le groupe de Visegrad en décembre 1992, l'Union européenne s'est associée en janvier 1994 aux derniers pays de l'AELE dans le cadre de l'Espace économique européen (EEE) qui compte les 27 membres de l'UE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Pour sa part, la Suisse applique depuis 2002 les règlements européens en matière de sécurité sociale et participe, depuis décembre 2008, à l'espace Schengen. L'Union européenne envisage à présent d'englober l'ensemble du pourtour méditerranéen dans une vaste zone commerciale (processus de Barcelone de 1995 et projet d'Union méditerranéenne lancé par la France). Le projet de création d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et le continent nord-américain proposé par la commission en 1997 (*New Transatlantic Market* – NTM) n'a cependant pas reçu l'aval des États membres.

- Sur le continent américain, l'ALENA s'inscrit dans le prolongement du *US-Canada Free Trade Agreement* de 1989. À l'horizon de 2005, la Zone de libre-échange des Amériques, créée en 1994, regroupe 34 États dans une zone de libre-échange qui s'étend de l'Alaska à la Terre de Feu, seul Cuba restant en dehors. L'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN), apparue en 1967 pour des raisons politiques, envisage aujourd'hui de se transformer en zone de libre-échange et se projette dans le Pacifique avec la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) auquel participent les États-Unis et le Canada. Parallèlement, l'ASEAN engage le dialogue avec l'Union européenne dans le cadre de *l'Asia-Europe Meeting* (7 sommets depuis Bangkok en mars 1996 à Beijing en octobre 2008).

§ 2. La transformation du rôle de l'entreprise

217. La globalisation se traduit également par l'imbrication croissante des réseaux économiques et financiers. Ces réseaux intensifient

l'interdépendance des économies déjà décrite dans les années 1970 par Keohane et Nye (cf. *supra* n° 166). La particularité des réseaux de l'actuelle phase de globalisation est d'unir des entreprises rendues de plus en plus gigantesques, par suite de la vague de concentrations observable depuis le début des années 1990. La globalisation s'accompagne donc d'une transformation des modes de production (A – Les entreprises en réseaux), qui modifie radicalement la perception du rôle des firmes multinationales (B – Les firmes transnationales).

A Les entreprises en réseaux

218. La stratégie des firmes multinationales est en constante évolution pour s'adapter aux marchés sur lesquels elles décident d'être présentes. Précédemment, les maisons-mères rassemblaient leur production dans un minimum de sites souvent situés dans leur pays d'origine et se contentaient de *filiales relais* pour vendre à l'étranger. Désormais, la production s'est délocalisée à travers des *filiales ateliers* reliées entre elles et à la maison mère par une multitude de réseaux.

À l'origine de l'abondante littérature suscitée par les bouleversements de la géographie économique, Kenichi Ohmae publia en 1985 l'ouvrage qui popularisa le concept de « globalisation » (*La Triade – Émergence d'une stratégie mondiale de l'entreprise*). Cet ouvrage décrivait les stratégies des entreprises, contraintes à quitter leur territoire d'origine du fait de la rapidité des évolutions techniques, de l'instabilité des goûts des consommateurs et de la peur du protectionnisme. L'association par voie de *joint venture* de firmes de nationalités différentes dans le but de pénétrer les marchés étrangers allait devenir le fondement d'une nouvelle économie de réseaux. Bible de cette économie, *L'économie mondialisée* de Robert Reich analysa par la suite les conséquences du passage d'une industrie de production de masse à une industrie de « production personnalisée », caractérisée par la recherche incessante de la meilleure flexibilité des facteurs de production et de la plus grande diversité de l'offre.

Professeur d'économie à Harvard et secrétaire au Travail dans la première administration Clinton, Reich conclut à la dégénérescence du nationalisme économique : « les firmes et les investisseurs parcourent désormais le monde à la recherche des meilleures opportunités de profit. Ils se sont déconnectés de leur propre nation ». L'intérêt de cet ouvrage réside avant tout dans la description des causes de cette mutation. L'auteur s'attache dans un premier temps à l'apparition des firmes géantes (le champion national) qui, à la faveur du

contrôle de leur marché national et des économies d'échelle, se sont lancées à la conquête du marché mondial. Organisées comme des bureaucraties militaires, ces entreprises ont permis l'élévation du niveau de vie dans leur propre pays, ce que Reich appelle « le compromis national ». En ce sens, Reich reprend les conclusions communément partagées par la plupart des auteurs (Keohane, Gilpin...) selon lesquelles les États-Unis sont parvenus au faite de leur puissance économique et politique dans les années 1950. La reconstruction européenne et japonaise – qui eut pour conséquence l'irruption de nouvelles grandes entreprises sur le marché mondial – a progressivement laminé la domination américaine. Le déficit chronique de la balance commerciale des États-Unis qui en résulta s'accompagna d'une chute du profit moyen des firmes américaines. Face à cette évolution, trois stratégies étaient envisageables :

- Le retour au protectionnisme aurait constitué la solution de facilité. Cette solution a vite été rejetée, par crainte de voir les firmes concurrentes annexer les marchés étrangers désertés par les Américains.
- La deuxième option aurait consisté à adapter l'entreprise américaine en baissant les salaires américains. Les effets de la concurrence internationale auraient cependant entraîné les firmes américaines dans une spirale sans fin, au risque de rompre le « compromis national ».
- Les grandes compagnies se sont alors transformées en holdings financiers multilocalisés.

Les conséquences de cette évolution ont été doubles :

- Tout d'abord, le mode de production s'est transformé. La multiplication des centres de production interdisant la recherche d'économies d'échelle, la production de masse a été remplacée par une « production personnalisée », offrant aux consommateurs des produits plus diversifiés et moins standardisés. À partir de ce moment, les profits ne provenaient plus de la standardisation, mais de la diversification de la production.
- La seconde conséquence fut de modifier la structure des entreprises, contraintes d'abandonner leur management pyramidal au profit d'un mode de fonctionnement en réseaux entre les « résolveurs de problèmes » (recherche, développement, fabrication...), les « identificateurs de problèmes » (marketing, publicité, études de marché...) et les « courtiers-stratèges », chargés du financement, de la mise en relations des participants et des contrats.

Le résultat de ces mutations se traduit par l'apparition progressive d'« un réseau mondial » dans lequel « la majeure partie du commerce ne prendra plus la forme de transactions entre acheteurs d'une nation et vendeurs d'une autre (... mais) entre partenaires appartenant à un même réseau ». Cette évolution se traduit par un « nomadisme des activités » qui décompose les structures sociales nationales (B. Gerbier).

B Les firmes transnationales

219. Le thème des firmes multinationales (FMN) a longtemps été source de polémiques. Pour certains, ces entreprises sont responsables de la misère du tiers-monde et du chômage dans les pays industrialisés (les délocalisations). Pour d'autres, elles sont « les agents locaux du bien-être mondial » (Hedley Bull). Ce débat est en voie d'être dépassé : le terme même de « multinationales » a cédé la place à une appellation plus neutre, les firmes transnationales¹.

Face à cette perception très différente du rôle exercé par les FMN, il n'existe pas de définition unique. La définition juridique considère une FMN comme « une société dont le siège social se trouve dans un pays déterminé, mais qui exerce une certaine activité en dehors de ce pays par le relais de filiales ou de succursales que contrôle et coordonne la société centrale » (Bernard Jacquier). Les limites de cette approche juridique résident dans les conflits de lois : dépourvues de personnalité internationale, les FMN échappent au droit national de leur société d'origine. En outre, si leurs filiales et leurs succursales sont soumises à la législation nationale des pays d'accueil, la puissance des FMN réside dans leurs capacités à se jouer des disparités de législation.

La définition économique considère que les FMN sont « des firmes généralement de grande taille, dont l'organisation et la gestion sont le plus souvent centralisées, développant leur activité productive grâce à des filiales implantées dans plusieurs pays » (René Sandretto). Cette définition permet de rendre compte des capacités d'évasion légale qui structurent l'organisation des FMN. Elle ne permet cependant pas de percevoir les relations informelles unissant les maisons-mères aux autorités politiques et administratives de leur pays d'installation.

En 2002, la CNUCED dénombrait 64 000 FMN contrôlant 870 000 filiales dans le monde, lesquelles employaient 54 millions d'employés et représentaient 70 % des flux commerciaux mondiaux. Vingt ans plus tôt, au début des années 1980, on ne recensait que 7 000 FMN dans le monde. Le concept de FMN recouvre donc des réalités très variées. Il s'applique aussi bien à des petites entreprises ayant une implantation à l'étranger qu'à des entreprises nationales ayant une activité à l'étranger ou à des groupes issus de la fusion de

1. Par souci de facilité, le sigle de FMN sera néanmoins conservé.

sociétés nationales (*Unilever, Royal Deutch-Shell*). Trois caractéristiques peuvent pourtant être isolées :

- Elles constituent l'un des vecteurs de la globalisation économique et financière. Leurs activités se déploient géographiquement sur des territoires multiples et matériellement dans des métiers différents.

- Les firmes multinationales sont caractérisées par la flexibilité de leur organisation. Les marchés qu'elles prospectent restent en effet divisés en territoires nationaux. Les stratégies d'implantation ou de délocalisation des industries de main-d'œuvre (textile) exploitent ainsi les disparités de législation sociale. Ces différences du coût du travail restent cependant secondaires dans les stratégies d'implantation qui dépendent prioritairement de la qualité des infrastructures et du dynamisme des marchés régionaux.

- La tendance à la concentration des entreprises multiplie les opérations de fusion-acquisition, qui ont atteint un montant record de 1 100 milliards de dollars en 2000 pour 7 900 opérations (cette tendance s'est inversée de 2001 à 2003 et n'a repris qu'en 2004 pour atteindre un montant record en 2006 de 3 600 milliards de dollars). Les FMN issues de la fusion de grandes entreprises nationales visent à la fois à accroître leur influence sur leur marché domestique d'origine et à conquérir des parts de marchés significatives dans les pays où elles sont présentes. La réduction du nombre des FMN qui en résulte s'accompagne d'une augmentation de la puissance des groupes ainsi formés.

L'activité des FMN tend à échapper au contrôle des États. Leur puissance économique et financière a donc nécessairement une dimension politique. Celle-ci doit être envisagée par rapport aux États d'origine et par rapport aux États d'accueil.

Les relations entre la maison-mère d'une FMN et les autorités nationales de son pays d'origine sont essentiellement fondées sur l'interdépendance. Celle-ci peut aller jusqu'à la collusion, quand les intérêts politiques et privés sont trop étroitement imbriqués (*chaebols* en Corée du Sud). Tout État a en effet intérêt au développement de ses entreprises et encourage leur ouverture sur l'étranger. Les variations du nombre de ses FMN dans le classement des plus grands groupes internationaux sont ainsi considérées comme un indicateur significatif de la puissance d'un pays. L'influence de la multinationale se mesure en termes économiques et politiques :

- En termes économiques, une multinationale exerce une influence sur l'emploi, sur les exportations et sur la recherche. Cette influence peut être positive (concentration des moyens de la recherche) ou négative (délocalisation), mais elle n'est jamais neutre. Les stratégies d'approvisionnement en matières premières peuvent être différentes sur le court terme (un prix du pétrole élevé rentabilise plus rapidement les investissements de prospection et d'exploitation) mais convergentes sur le long terme. À l'étranger, les pratiques de la FMN (système de comptabilité, méthodes d'audit, organisation des bureaux...)

véhiculent la culture nationale de son pays d'origine. En ce sens, il n'existe pas de *firme globale*, totalement déconnectée d'un territoire national.

- En termes politiques, les rapports établis entre la direction des plus grands groupes et les autorités politiques et administratives sont obligatoirement complexes. Les relations personnelles jouent un rôle non négligeable, quoique difficilement appréciable. La FMN peut utiliser ses réseaux pour obtenir une législation favorable (nationale ou internationale) ou un soutien en vue de l'obtention d'un nouveau marché. Dans l'autre sens, les autorités politiques disposent de moyens d'action non négligeables pour agir sur les personnes (directeurs, actionnaires ou clients) : législation fiscale, octroi de passeports ou de visas, condition d'installation et de séjour des cadres étrangers... En cas de crise internationale, la FMN est le porte-drapeau de son État d'origine. Elle est en droit d'attendre la protection de ses personnels comme de ses investissements. En échange, elle doit accepter les orientations diplomatiques de son pays d'origine.

Les relations avec les pays d'accueil ont longtemps été conflictuelles ; elles sont à présent davantage envisagées en termes de complémentarité.

- La « puissance faustienne » des FMN (M. Bedjaoui) leur permettait de contrôler des gouvernements entiers (les républiques bananières de la *United Fruit*), de participer au renversement des régimes qui leur étaient défavorables (ITT et le régime de Salvador Allende au Chili en 1973), d'exploiter abusivement les ressources naturelles ou encore d'exporter leurs activités les plus polluantes dans les pays les plus pauvres (fuite chimique dans l'usine *Union Carbide* à Bhopal en 1984). Les pays d'accueil usèrent en réaction de l'arme de la nationalisation. Celle-ci avait été légitimée dès janvier 1952 par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies qui reconnaissait « aux pays insuffisamment développés le droit de disposer de leurs richesses naturelles ». Dans le cadre des revendications sur le nouvel ordre économique international, les FMN furent érigées en symbole de l'exploitation des pays du Sud. De 1960 à 1975, 1 639 procédures de nationalisation furent ainsi engagées.

- Les relations entre pays d'accueil sont dorénavant envisagées en termes de complémentarité. La création de zones franches dans les provinces chinoises de Guangdong et de Fujian en 1980 et la création simultanée de sociétés mixtes ouvertes aux capitaux étrangers constituèrent le point de retournement de la tendance. Il n'y eut ainsi que 47 nationalisations d'envergure entre 1975 et 1985 (W. Andreff). Les investissements des FMN sont à présent considérés comme favorables au développement (créations d'emplois, formation, sous-traitance locale...). La modification de la stratégie des FMN – notamment l'augmentation de la redevance financière versée aux États d'accueil dans la vente des matières premières – a contribué à cette amélioration de leur image de marque. Pour les attirer, les pays d'accueil développent une diplomatie de persuasion (exonérations fiscales, facilités d'implantation, amélioration des infrastructures...). Il en résulte une « diplomatie triangulaire » par laquelle les États entrent en compétition pour attirer les investisseurs (lesquels, il est vrai, préfèrent investir dans les pays développés puisque les pays en développement

n'accueillent que 27 % de l'ensemble des investissements internationaux). Cette compétition entre pays en développement est d'autant plus rude que l'investissement direct à l'étranger (IDE) des firmes multinationales compense la réduction continue de l'aide publique au développement fournie par les États industrialisés. De 1990 à 2007, le montant total des investissements des FMN dans les pays en développement est ainsi passé de 34 milliards de dollars à 500 (source : CNUCED – World Investment Report 2008). Les FMN ont donc un impact cinq fois supérieur à celui des États dans la redistribution de richesses à l'échelle mondiale puis le montant de l'aide publique au développement s'élevait à 103 milliards de dollars en 2007 pour les principaux donateurs réunis dans le Comité d'aide au développement de l'OCDE (source : OCDE – Données définitive sur l'APD pour 2007 du 28 novembre 2008).

Les nationalisations au regard du droit international

La nationalisation apparaît comme un acte de souveraineté avec, pour corollaire, l'obligation d'une indemnité équitable. Elle concerne aussi bien le droit international que le droit interne.

Les principes du droit international relatifs aux nationalisations furent posés par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 12 janvier 1952. Celle-ci fut à l'origine de la création en 1958 de la commission permanente sur les ressources naturelles. La résolution de 1952 fut complétée par la résolution du 14 décembre 1962 qui précisait que « le droit de souveraineté permanent des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'État intéressé ». Le corollaire de l'indemnisation équitable reste cependant peu précisé. La compensation financière doit théoriquement être « immédiate, suffisante et réelle ». L'article 2 de la charte des droits et des devoirs économiques des États du 12 décembre 1974 conçoit cette indemnisation de manière restrictive en considérant que l'indemnité est calculée souverainement par l'État qui nationalise « compte tenu de ses lois et règlements et de toutes les circonstances qu'il juge pertinentes ». La théorie des bénéfices excessifs fut ainsi souvent invoquée pour refuser toute compensation financière (nationalisation des mines de cuivre au Chili en 1971). Cette théorie fut reprise par les pays en développement dans le cadre de la négociation sur le nouvel ordre économique international.

La protection des investissements internationaux peut être assurée par différents instruments. Les procédures de règlement des différends afférents à certains contrats d'investissement peuvent être dénationalisées. Dans ce cas, les procédures de règlement ne sont pas régies par le droit interne, mais par le droit international. Ce type de procédure est vivement dénoncé par les pays du tiers-monde (CIJ, arrêt de l'*Anglo-Iranian Oil*, 22 juillet 1952). L'intervention d'organismes internationaux est alors souvent nécessaire. C'est pourquoi la Banque mondiale a élaboré en 1965 une convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements qui établit des procédures d'arbitrage et de conciliation dans le cadre d'un Centre

international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Toujours dans le cadre de la Banque mondiale, une Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) fut créée en 1988. Celle-ci se présente comme un organisme d'assurance qui protège les investissements dans les pays en développement, à hauteur de 90 % de leur montant.

En 1992, enfin, la Banque mondiale a établi un document indicatif relatif au traitement des investissements directs à l'étranger. Sur la base de ce document, les États-Unis préconisent depuis 1995 dans le cadre de l'OCDE la négociation d'un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). L'objectif de cette négociation, aujourd'hui interrompue, est d'affirmer l'égalité de traitement entre investisseurs nationaux et étrangers opérant sur un même territoire.

§ 3. L'uniformisation des modèles économiques

220. L'uniformisation des modèles économiques est la troisième caractéristique de la mondialisation. Cette uniformisation s'est opérée en deux temps. Dans une première étape, la disparition de l'Union soviétique permit la réunification de l'économie-monde qui s'était fractionnée durant la Première Guerre mondiale. Dans une seconde étape, le modèle anglo-saxon a imposé ses références aux autres types d'économie de marché pour organiser ce champ économique réunifié.

Du fait de l'influence dominante du modèle économique anglo-saxon, la mondialisation déclenche des réactions passionnelles face à cette américanisation du monde. Celle-ci est également perceptible à l'intérieur des autres économies de marché, qui ont de plus en plus de difficultés à préserver leurs spécificités. Le concept d'*hégémonie* (A) permet ainsi de comprendre comment les quatre types d'économie de marché (B) tendent aujourd'hui à se fondre dans le modèle dominant (C).

A Imitation et hégémonie du modèle dominant

221. L'unification du champ économique a pour conséquence l'uniformisation du champ social. Elle s'accompagne de phénomènes de domination qui sont au cœur des réflexions de la sociologie française, inspirée par les travaux de Pierre Bourdieu. L'apport le plus original de cette sociologie réside dans l'analyse des mécanismes de la *violence symbolique*, par laquelle les dominants imposent leurs valeurs culturelles aux dominés. Ceux-ci n'ont alors pour stratégies possibles que la résignation ou l'imitation.

Sur un mode identique, l'adaptation à la globalisation induit des comportements d'imitation qui servent de vecteur à l'hégémonie du modèle dominant du capitalisme anglo-saxon.

L'imitation d'un modèle économique implique une transformation de l'ensemble des rapports sociaux. Dès le XIX^e siècle, Auguste Comte considérait que la société industrielle allait servir de modèle à l'humanité tout entière. La productivité de l'organisation scientifique du travail, qui était la caractéristique de cette société industrielle, était si supérieure aux autres modes de production qu'elle n'avait même pas besoin d'être imposée pour se répandre : toutes les nations avaient intérêt à copier le modèle européen. S'inspirant d'Auguste Comte, Raymond Aron s'employa à étudier dans les *18 Leçons sur la société industrielle* les conséquences sociales et politiques de lois économiques qui sont communes à tous les peuples. Selon lui, la recherche de la meilleure allocation possible de ressources rares en vue de la production la plus efficace, impose des solutions identiques. Sur le long terme, l'uniformisation des comportements sociaux qui en résulte tend donc à gommer les disparités politiques.

L'imitation implique donc une harmonisation des conceptions relatives aux relations sociales. Elle crée une situation de domination hégémonique, dont l'analyse occupe une place centrale dans les théories contemporaines des relations internationales. Pour Robert Cox, les institutions hégémoniques sont considérées comme « le moyen de stabiliser et de perpétuer un ordre particulier de façon à résoudre les conflits en minimisant le recours à la force ». Cette approche qualifiée de *néo-gramscienne* s'inscrit donc dans une dialectique d'opposition des forces sociales à l'échelle planétaire. Elle s'efforce de mettre à jour les processus de production de normes destinées à régénérer en permanence l'ordre social existant en faveur de la classe sociale hégémonique qui domine les forces de production et contrôle l'État. Joseph Nye s'inspira de cette définition pour formuler son concept de « *soft power* » (cf. *supra* n° 95). Ce thème conduit Nye à considérer que, si la culture ou l'idéologie d'un État dominant sont attirantes, les autres nations les adopteront volontiers : « s'il est capable de fixer des normes internationales correspondant à l'état de sa société, il sera moins susceptible d'en changer. S'il contribue à soutenir des institutions encourageant les autres États à canaliser ou à limiter leurs activités dans le sens de ses préférences, il pourra ne pas avoir besoin de se livrer, lors de négociations, à de coûteuses manifestations de sa capacité de coercition. En bref, l'universalité de la culture d'un pays et sa capacité de fixer un ensemble de règles et d'institutions qui lui sont favorables [...] représentent d'importantes sources de puissance ». Enfin, chez Susan Strange, l'hégémonie culturelle compose le quatrième pilier de sa définition de la puissance structurelle (cf. *supra* n° 95). C'est « la structure du savoir » qui concerne « la capacité d'influencer les idées et les croyances et, par voie de conséquence, les connaissances socialement appréciées et recherchées ainsi que la capacité de contrôler et d'influencer (par le langage) l'accès à cette connaissance ».

L'hégémonie n'est donc possible qu'à l'intérieur d'un espace précédemment unifié. L'échec du modèle soviétique a contribué à cette unification préalable. Ce même échec implique une nouvelle compétition à l'intérieur du monde capitaliste. Cette compétition vise alors à sélectionner parmi les

différents modèles d'économie de marché celui qui sera en mesure d'imposer ses références.

B Les quatre modèles d'économie de marché

222. Le capitalisme n'est pas lié à l'État puisqu'il s'est épanoui dans les cités hanséatiques, bien avant la création de l'État moderne. Les relations qu'il entretient avec les autorités nationales façonnent cependant des modèles de marché différents les uns des autres. L'influence de l'histoire est déterminante pour envisager les rapports entre le capitalisme et l'État. Robert Boyer distingue ainsi quatre modèles d'économie de marché : les modèles anglo-saxon, japonais, français et social-démocrate caractéristique de l'Europe du Nord.

- Le capitalisme anglo-saxon est le plus autonome par rapport à l'État. Celui-ci accepte de limiter ses interventions aux seules décisions nécessaires au bon fonctionnement du marché. L'autorité de l'État est placée au service du marché de façon à lutter contre les « ententes nuisibles » : Sherman Act de 1890, « Codes de concurrence loyale » de 1933... La législation sociale est minimale – mais non pas inexistante (existence d'un salaire horaire minimum) – et doit favoriser la flexibilité du marché de l'emploi. Cependant, l'État n'hésite pas à soutenir l'initiative privée. Aux États-Unis, la grande industrie du Nord fut favorisée dès le XIX^e siècle par le tarif protecteur imposé par l'État fédéral. Celui-ci apporta en outre son concours aux compagnies ferroviaires dans les régions où la rentabilité économique n'était pas suffisamment incitative pour les souscripteurs privés. À la même époque, la Grande-Bretagne autorisa les syndicats (loi Gladstone de 1871 et Disraeli de 1875). Les bases de l'État-Providence furent ensuite posées par la création d'un système d'assurances sociales financé par l'État, le patronat et les salariés. La combinaison des expériences américaines et anglaises se traduit par l'apparition d'un *modèle conjoncturel atlantique*.

- Le capitalisme japonais est fondé sur la multiplication des processus de coordination des forces du marché. Les origines de l'industrialisation du Japon à l'ère Meiji (1868) expliquent cette interpénétration du privé et du public. L'empereur finança les premières usines, en faisant appel aux Occidentaux. Ces usines furent ensuite cédées au privé. La coordination est à double niveau. Entre le privé et le public, l'État dispose d'un large arsenal juridique pour orienter l'investissement ; en contrepartie, il protège et subventionne les industries nationales. Celles-ci disposent avec le MITI (ministère du Commerce international et de l'Industrie) d'un interlocuteur privilégié avec l'administration. Dans les faits, l'identité des objectifs s'apparente souvent à une collusion entre le privé et le public. La coordination entre les entreprises privées est favorisée par l'existence de vastes holdings, qui réunissent dans une même structure pyramidale des entreprises de secteurs différents sous l'égide d'une société mère, souvent familiale. Une autre forme de coordination privée se manifeste à travers le rôle privilégié accordé à la sous-traitance. Enfin, la tradition confucéenne conserve une influence considérable dans les rapports sociaux fondés

sur le respect des hiérarchies. L'ensemble des nouveaux pays industrialisés asiatiques a adopté un modèle comparable à ce capitalisme japonais.

- Dans le capitalisme français, l'histoire confie à l'État un rôle d'encadrement des activités privées. Deux raisons expliquent cette tutelle publique. Tout d'abord, l'initiative privée est jugée insuffisante. Richelieu se substitua ainsi aux négociants pour prendre en charge le commerce international, tout en créant de toutes pièces une ville (Richelieu), où les premiers habitants furent dispensés d'impôts pour développer l'activité économique. Colbert mit en application les enseignements du mercantilisme, en favorisant la création des manufactures pour lesquelles il veilla à former une main-d'œuvre qualifiée. Les débouchés de ces manufactures furent en outre assurés par l'octroi de monopoles. La deuxième raison justifiant l'intervention de la puissance publique s'explique par la faiblesse des procédures conventionnelles en matière de dialogue social (conventions collectives). La faible organisation et la tradition révolutionnaire du syndicalisme français rendent ainsi difficile la cohabitation des partenaires sociaux. Ceux-ci sont alors conduits à s'en remettre plus volontiers à l'arbitrage de l'État qu'à la négociation.

- Enfin le capitalisme rhénan est caractéristique de l'Europe du Nord. Il combine à la fois acceptation des lois du marché et dialogue social dans une *économie sociale de marché*. Bismarck se fit ainsi l'ardent défenseur du libre-échange, considéré comme l'arme absolue de la nation dominante. La diplomatie allemande fut alors placée au service des industries exportatrices qui étaient en outre encouragées par de multiples primes et exonérations fiscales. Sur le plan social, le Chancelier fit voter entre 1883 et 1889 les lois d'assurances sociales. La puissance du syndicalisme allemand, détaché de toute attache politique, favorise le dialogue social avec le patronat sous forme de cogestion à l'intérieur de chaque entreprise et rend accessoire l'intervention de l'État.

C La prééminence du capitalisme anglo-saxon

223. La *dollarisation* de l'économie mondiale est la manifestation la plus évidente de la prééminence du modèle anglo-saxon. Celui-ci tend à unifier l'univers marchand, en résorbant les différences existant entre les quatre formes de capitalisme.

À la suite des travaux de Susan Strange, il est possible d'isoler quatre éléments qui participent à l'harmonisation progressive des différentes formes de capitalisme sous l'influence des références américaines :

- La perte d'autonomie des autorités nationales pour gérer à leur manière leur économie nationale est le premier de ces éléments. Le choix des pays occidentaux de lutter en priorité contre l'inflation, et non pas contre le chômage, fut affirmé dès le sommet du G-7 de Rambouillet de 1975. Il se traduit par le principe de « surveillance multilatérale des économies ». Les accords du Louvre (22 février 1987) consacrèrent la conception américaine de cette surveillance.

La même année, Robert Gilpin pouvait ainsi constater que les États-Unis exerçaient de manière informelle leur domination sur le monde via les trois régimes du dollar, de la déréglementation et de l'ouverture des économies.

- La tendance commune des États à financer leurs déficits par le recours à l'emprunt plutôt que par l'impôt est la deuxième manifestation de la progression des références américaines. Le fait qu'un pays comme Taiwan, qui est le deuxième détenteur de réserves de change, ait recours aux emprunts internationaux est, pour Susan Strange, le signe le plus manifeste de l'hégémonie des normes américaines.

- La multiplication des réglementations internationales privées est la troisième manifestation de cette progression des normes américaines. Celles-ci imposent désormais leurs propres conceptions des ratios bancaires qui se traduisent par les classements effectués par les agences financières américaines (Moody's, Standard & Poor's, Bankwatch...).

- Enfin, l'alignement des modes de gestion des entreprises sur le modèle anglo-saxon constitue le quatrième indice de la progression des références américaines. Cette évolution transparait dans le langage courant par l'adoption depuis 1921 du terme « *management* » qui se substitue à la « direction », laquelle évoque une structure plus hiérarchisée et plus centralisée d'exercice du pouvoir. Deux raisons expliquent cette transformation des modes d'organisation de l'entreprise. D'une part, l'influence des fonds de pension américains (Fidelity, Bankers Trust, Merrill Lynch...) et des fonds spécialisés de capital-risque (*hedge funds*) oblige les entreprises bénéficiant de ces capitaux à se soumettre aux impératifs de rentabilité et de transparence imposés par les gestionnaires de ces fonds. D'autre part, l'évaluation des entreprises (*audit*) est conduite selon des méthodes inspirées par les plus importants cabinets d'audit, lesquels sont le plus souvent d'origine américaine (Arthur Anderson, Coopers & Price, Ernst & Young...).

La globalisation apparaît alors comme l'instrument d'expansion du capitalisme américain au sein d'un vaste « empire déterritorialisé » (*non territorial empire*). Pour Susan Strange cet empire doit être comparé à l'Empire romain dont la stabilité était assurée par des légions et par une administration de qualité. Les firmes multinationales d'origine américaine constituent dans ce schéma l'équivalent des légions romaines (34 % des multinationales ont leur siège aux États-Unis contre 18 % au Japon). Les institutions financières (FMI, Banque mondiale, OCDE) sont pour leur part chargées de véhiculer les conceptions américaines de l'économie marchande, soit par la contrainte (plan d'ajustement structurel), soit par la formation des responsables économiques. Au sein de cet empire déterritorialisé, les nations se transforment progressivement en « États virtuels » (Richard Rosecrance) qui transfèrent l'essentiel de leur production à l'étranger pour se spécialiser dans les seuls domaines à très forte valeur ajoutée en participant à une chaîne de production internationale qu'il est désormais impossible de briser.

Section 2

La démocratie de marché

224. La mondialisation se développe dans un environnement dominé par la logique libérale. Celle-ci considère que l'échange international est favorable à toutes les nations, comme le commerce intérieur a été un facteur de développement des sociétés internes. Ce climat intellectuel dominant suscite naturellement de nombreuses oppositions, tout en imposant un nouveau cadre pour penser les relations économiques entre les pays industrialisés et le reste du monde.

La globalisation n'affecte pas seulement la sphère marchande. Elle bouleverse également l'ensemble des rapports sociaux et fait donc l'objet d'intenses débats politiques : est-il possible de gouverner autrement ? La pensée unique reflète-t-elle les diktats d'une mondialisation libérale qui nierait l'autonomie des espaces politiques et sociaux ?

La mondialisation complète ainsi l'universalisation de l'État et des droits de l'homme et participe à l'occidentalisation croissante du monde sous la forme de la démocratie de marché. Définie par Zaki Laïdi comme « la combinaison de la sanction démocratique (élections) et du marché (compétition) », elle offre « le moyen de corriger à intervalles réguliers (démocratie), voire instantanément (marché), erreurs et déviances ». Dans cette conception, le marché accompagne ou conduit à la démocratie. Les États non démocratiques, qui acceptent l'économie de marché, seraient ainsi conduits inéluctablement vers la démocratie à partir du moment où ils admettent la distinction privé/public et respectent la propriété privée. Ensuite, la démocratie renforce le marché en favorisant la participation, et donc le goût de l'initiative.

À la question de l'universalisation de la démocratie déjà posée, la démocratie de marché ajoute la question de l'universalité de l'économie de marché libérale et capitaliste. Sous l'influence de Max Weber, capitalisme et marché ont longtemps été envisagés comme des produits de l'histoire européenne et avaient été particulièrement favorisés par la culture protestante. Max Weber considérait ainsi que le capitalisme ne pouvait être exporté vers l'Asie. Dans la même perspective que Fernand Braudel, Jean Baechler estime, au contraire, que le marché est universel. Sa démonstration développe trois arguments. Le premier est lié au « principe d'économie » qui optimise l'emploi des matières premières destinées à la production de produits manufacturés. À ce titre, le marché serait partagé par toutes les cultures parce que sa *productivité*, supérieure à tous les autres modes de production, correspond à un « principe d'économie humaine et universel », qui n'a pas besoin d'être « inventé, ni enseigné, ni acculturé ». Son deuxième argument repose sur les gains de productivité du

capitalisme qui se traduisent irrésistiblement par l'augmentation des biens et des services consommés. Or, « toutes les expériences historiques vérifient invariablement que l'on n'a jamais été obligé d'obliger les gens à consommer plus ». Jean Baechler en déduit que le mode de production qui satisfait au mieux cette propension humaine à consommer a le plus de chances d'être adopté par l'ensemble de l'humanité. Enfin, l'économie de marché régule les activités économiques par des confrontations réglées d'offre et de demande qui excluent le recours à la force et à la ruse. Jean Baechler en déduisait que le marché n'est pas propre aux activités économiques : « l'universalisation de la procédure (du marché) lui vient de ce qu'elle est la solution la plus simple et la plus efficace que l'on puisse imaginer aux problèmes d'échange (d'idées, de services...), de partage (du pouvoir, du prestige, de la richesse) et d'exploration (de tous les problèmes qui se posent à l'homme et aux individus) ». En ce sens, la démocratie est un marché qui optimise la confrontation des idées.

Cette « mondialisation heureuse » est loin d'être devenue la « pensée unique » de l'après-guerre froide. Face aux promesses de la démocratie de marché, la conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) comme le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) tiennent un discours sensiblement moins libéral que celui du FMI, de la BIRD et de l'OMC en considérant que les pays en développement tirent moins de bénéfices de la mondialisation que les pays développés. Dans son rapport 2008, la CNUCED reconnaissait que la croissance des pays les moins avancés (PMA) durant les années 2005 et 2006 avait été supérieure à 7 % et, qu'en dépit du ralentissement mondial observé en 2007, la croissance de ces pays avait alors atteint 6,7 %. Cependant, ces résultats positifs n'ont pas eu pour conséquence de réduire la pauvreté, puisqu'en 2005, 36 % de la population des PMA vivait dans l'extrême pauvreté avec moins de 1 dollar par jour et 76 % avec 2 dollars par jour. Même si la part de la population de ces pays vivant dans la pauvreté se réduit, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a augmenté entre 2000 et 2005. La hausse des prix internationaux particulièrement dans le domaine alimentaire s'est ainsi traduite en 2008 par des graves tensions alimentaires qui expliquent en partie la faible corrélation entre la croissance et l'amélioration des niveaux de vie. Dans ces conditions, la multiplication des manifestations hostiles à la mondialisation témoigne d'une contestation qui s'organise peu à peu en utilisant l'Internet comme vecteur de son opposition. Il n'est plus guère de rencontres entre dirigeants de la planète qui ne donne ainsi lieu à des manifestations souvent violentes (sommet du G-8, de Davos, de l'Union européenne, du FMI...), le blocus réussi de la réunion ministérielle de l'OMC à Seattle en décembre 1999 ayant été la première démonstration du recrutement mondial de ce nouveau courant contestataire.

Face à « la gouvernance économique et financière » organisée par les institutions internationales (§ 1) se manifeste donc un ensemble de conceptions alternatives (§ 2 – Les résistances au marché), dont le point commun réside dans l'absence de prise en compte du coût social des réussites économiques de cette démocratie de marché (§ 3 – Efficacité économique et rationalité sociale).

§ 1. La gouvernance économique et financière

225. Le concept de « gouvernance », du fait de son imprécision, recouvre des notions très diverses. Il peut déjà servir, dans l'ordre interne, à justifier les demandes pour « une autre politique », alors que « la bonne gouvernance » renvoie à une demande de démocratisation et de transparence dans les *failed States* du tiers-monde. Il peut également être utilisé pour rassembler les problématiques nouvelles qui permettent de rendre compte de la clôture de l'espace mondial. Dans sa troisième acception, « la gouvernance » renvoie à la diffusion des normes économiques et financières par les institutions internationales dans le but de promouvoir un modèle unique de croissance fondé sur la libre entreprise et l'ouverture des économies. Souvent contestées du fait de leur rôle actif dans la diffusion de l'hégémonie du capitalisme anglo-saxon (l'« administration impériale » d'un empire américain déterritorialisé selon Susan Strange) et accusées de libéralisme outrancier (l'« orthodoxie libérale »), ces organisations répondent cependant à une demande des États. Cible privilégiée des mouvements contestataires depuis Seattle, l'Organisation mondiale du commerce résulte en effet d'un âpre marchandage à l'issue duquel l'Union européenne est parvenue à imposer sa création aux États-Unis. Les organisations internationales à vocation économique, financière et commerciale ont ainsi une triple fonction :

- elles ont d'abord pour objet de coordonner les pratiques des nations et d'harmoniser leurs législations ;
- elles visent ensuite à favoriser la *convergence* des économies dont les performances doivent se rapprocher ;
- elles ont enfin une mission de *surveillance multilatérale* des politiques nationales axée sur le respect des grands équilibres.

Les principales organisations internationales ont ainsi accompagné l'ouverture des économies et ont été, au même titre que les FMN, des facteurs essentiels de globalisation. La nature même de l'économie mondialisée qui amplifie les déséquilibres,

rend ainsi indispensable l'intervention correctrice de ces instances pour compenser les conséquences de l'extrême mobilité des capitaux (A – le FMI), pour favoriser les relations entre créanciers et débiteurs (B – la Banque mondiale) et pour soutenir l'expansion du commerce international (C – l'OMC).

A Le Fonds monétaire international

226. Le Fonds monétaire international est apparu en même temps que le système de changes fixes lors des accords de Bretton-Woods de juillet 1944. Il fut conçu comme un organisme de crédit mutuel en cas de crise monétaire. Deux éléments interdépendants justifiaient la structure du Fonds :

- Le système des parités fixes avait été envisagé pour éviter les dévaluations concurrentielles qui avaient amplifié les effets de la crise de 1929. Chaque monnaie était définie par une valeur en or et ne pouvait varier que dans d'infimes proportions par rapport à sa valeur déclarée. La difficulté d'utiliser l'or comme instrument de transaction conduisit à prendre indirectement le dollar comme unité de référence : la valeur des monnaies était définie par rapport au dollar, qui lui-même était convertible en or sur la base de 35 dollars l'once. Le dollar devint ainsi la monnaie de réserve et l'instrument de transaction du système monétaire international. On considérait alors que le dollar était aussi bon que l'or (*as good as gold*).

- La coopération monétaire devait fonctionner en période de crise quand une monnaie était attaquée. Les gouvernements dont la devise était affaiblie avaient l'obligation de maintenir la parité déclarée de leur monnaie. Ils étaient donc dans l'obligation de vendre leurs réserves afin de compenser la chute des cours. Le FMI intervenait en cas d'épuisement des réserves. Tout État membre du Fonds était alors en droit de demander un prêt proportionnel à la quote-part du capital qu'il avait souscrit lors de son adhésion. En contrepartie, il signait une *lettre* d'engagement, par laquelle il s'engageait à une stricte discipline budgétaire et monétaire.

Les besoins du commerce international à la suite de la reconstruction du Japon et de l'Europe nécessitèrent de plus en plus de devises. Le dollar était alors considéré comme l'unique instrument de transaction suffisamment fiable pour prémunir importateurs et exportateurs devant des risques de change excessifs. Il en résulta un gonflement de la devise américaine en circulation et, au début des années 1960, le dollar n'avait plus aucun rapport avec sa valeur en or. Sous l'influence du général de Gaulle, les gouvernements européens se montrèrent de plus en plus réticents à acheter ces dollars dépréciés. Les tensions sur les marchés monétaires déclenchèrent en mars 1968 une crise de grande ampleur (la crise de l'or). Cette crise annonçait la

décision prise par le président Nixon le 15 août 1971 d'abandonner la convertibilité du dollar en or. À la suite de ce décrochage du dollar par rapport à l'or, la devise américaine fut dévaluée en février 1973 (de 35 à 42 dollars l'once d'or). Cette dévaluation mit fin aux accords de Bretton Woods. Les accords de la Jamaïque de janvier 1976 consacrèrent l'abandon des changes fixes, en légalisant le flottement des monnaies.

En dépit de ces multiples crises, le Fonds monétaire préserva ses trois missions d'origine de gestion, de financement et de contrôle du système monétaire international. Depuis 1945, le FMI est en effet parvenu à s'adapter à trois environnements différents :

- De 1945 à 1971, sa fonction première consista à éliminer progressivement les restrictions de change. Il s'agissait de favoriser le développement des échanges en offrant un cadre de stabilité. Il revenait également au FMI la mission de gérer l'expansion monétaire, nécessaire à l'accroissement du commerce international.

- Dans les années 1970, l'abandon des changes fixes imposa d'élargir les mécanismes de soutien aux monnaies attaquées par les fluctuations du marché et d'imaginer un substitut à l'or comme instrument de réserve (création des droits de tirage spéciaux – DTS).

- La crise de la dette du début des années 1980 fut à l'origine d'une troisième mutation du Fonds, qui fut chargé d'imposer aux pays affectés par la crise le traitement économique indispensable à l'obtention de crédits.

Le FMI exerce désormais une double fonction :

- une *fonction financière* tout d'abord qui consiste : 1) à fournir des liquidités en freinant l'inflation ; 2) à déclencher des signaux d'alarme en cas de divergence des trajectoires nationales ; 3) à donner des repères d'anticipation aux marchés sur les taux de change et les taux d'intérêt (Michel Aglietta) ;

- une *fonction d'intermédiaire* entre créanciers et débiteurs par l'intermédiaire des *programmes d'ajustement structurel* (PAS). Ceux-ci visent à juguler l'inflation tout en réduisant les déficits publics de façon à rassurer les prêteurs privés auxquels font appel les PED. Ces PAS correspondent aux lettres d'engagement des origines du FMI et signifient la réduction du secteur public, l'abandon des subventions publiques aux produits de première nécessité et la dévaluation des monnaies concernées. La discipline préconisée par le Fonds s'est peu à peu muée en véritable orthodoxie, au fur et à mesure qu'augmentait le nombre des adhérents (de 40 en 1946 à 185 en 2008).

Face aux critiques, les organes du Fonds ont été conduits à introduire trois modifications à leurs méthodes traditionnelles d'intervention :

- Pour tenir compte du coût social des plans d'ajustement structurel (réduction de la fonction publique, suppression des subventions publiques aux produits de première nécessité, élévation du prix des importations...), le FMI a

tout d'abord créé les *programmes d'ajustement structurel renforcé* (PASR). Ceux-ci correspondent à une harmonisation des pratiques du FMI et de la Banque mondiale. Ces PASR sont destinés à compenser les répercussions sociales des PAS en permettant au FMI d'intervenir dans les domaines de l'éducation et de la santé.

- Le FMI, qui s'en tenait à sa mission de prêteur international, s'était toujours refusé à annuler les dettes de ses créanciers. Pour la première fois en 1997, le FMI a consenti à annuler les dettes d'une vingtaine de pays. En contrepartie, les pays bénéficiaires de cette mesure se sont engagés à suivre durant trois ans les recommandations du Fonds.

- Enfin, l'ampleur des crises provoquées par les capitaux flottants a conduit le FMI à s'associer aux principales banques centrales pour anticiper une crise annoncée par une action préventive. À ce titre, le Brésil a bénéficié en novembre 1998 d'une aide de 42 milliards de dollars étalée sur trois ans pour prévenir les répercussions de la crise asiatique de 1997 qui menaçait l'Amérique latine.

Le FMI a, ces dernières années, concentré les critiques. Les détournements de son aide à la Russie ont ainsi montré que le Fonds n'était pas toujours en mesure de s'appliquer la même rigueur que celle qu'il impose aux pays les plus pauvres. L'absence de surveillance des « trous noirs » de l'économie mondiale (paradis fiscaux, fonds d'investissement à risques...) qui explique en partie la crise asiatique a ainsi été à l'origine du rapport Meltzer (mars 2000) qui préconisait un recentrage du FMI sur les seuls prêts à court terme et sur la prévention des crises. Paradoxalement, le FMI est ainsi parvenu à concentrer les critiques du Congrès américain (auquel était destiné le rapport Meltzer) et des altermondialistes. Face à cette contestation, le FMI a choisi d'infléchir son discours, sans pour autant abandonner sa philosophie. À côté de l'orientation plus sociale qui se manifeste à travers les PASR, il a désormais engagé une refonte de l'architecture financière internationale visant à mieux maîtriser l'instabilité des marchés de capitaux en privilégiant quatre axes :

- renforcer la transparence et la qualité de l'information ;
- aménager la libéralisation des marchés de capitaux en freinant les entrées excessives, sans pour autant porter atteinte à la liberté de sortie des capitaux ;
- améliorer la coopération entre États et entre acteurs privés, tout en renforçant le contrôle des risques par la création de « règles prudentielles » destinées aux intermédiaires financiers ;
- créer des instruments adaptés pour gérer les crises récurrentes du système financier international.

Le G-7/G-8/G-20

Le **G-7** est une instance informelle de consultation entre les sept principaux pays industrialisés (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne, France, Allemagne, Italie et Japon). Elle résulte d'une initiative française adoptée lors du sommet de Rambouillet en novembre 1975. Le G-7 constitue, en quelque sorte, l'instance politique du FMI, quoique ces deux institutions soient distinctes. Deux évolutions ont transformé son mode de fonctionnement qui, à l'origine, se limitait aux chefs d'État et de gouvernement.

Sur le plan de sa structure, le G-7 a diversifié ses réunions. À côté des sommets, les ministres des Finances et les présidents des banques centrales disposent également d'un cadre de concertation. En outre, les sommets permettaient à l'origine une concertation sur les grandes orientations de la politique économique. Des sommets spéciaux sont plus récemment apparus pour traiter des questions spécifiques : emploi à Denver (1994) et Lille (1996), nucléaire à Moscou (1996).

Sur le plan de la participation, le G-7 s'est élargi à l'Union soviétique puis à la Russie. En juillet 1991, M. Gorbatchev fut invité à participer au sommet de Londres. En 1994, la Russie fut formellement associée au volet politique du G-7, qui s'est ainsi transformé en **G-8**. En outre, le président de la Commission européenne est désormais invité à participer aux sommets (depuis 1977).

Le **G-10** a également été créé en 1975 dans le but de contrôler l'activité des banques. Il regroupe en fait onze pays et permet des consultations régulières entre représentants des banques centrales et autorités de surveillance bancaire. Les pays du G-7 y sont représentés ainsi que la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.

Créé en 1999, le **G-20** rassemble les ministres des Finances et les directeurs des banques centrales de 19 États (soit les membres du G-8 et 11 pays émergents représentant 90 % du PIB mondial), ainsi que le président du Conseil européen et le directeur de la Banque centrale européenne. La crise financière de l'automne 2008 lui a donné l'occasion, lors du sommet à Londres en mars 2009, de montrer qu'il constitue désormais le cadre incontournable de régulation des problèmes mondiaux.

B La Banque mondiale

227. Également créée lors des accords de Bretton Woods, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) – la Banque mondiale – constituait le volet financier du dispositif destiné à promouvoir les échanges. Sa mission première consista à permettre la reconstruction de l'Europe dévastée en servant d'intermédiaire avec les banques d'affaires.

Sa philosophie libérale se retrouvait dans ses méthodes d'intervention et dans son mode de fonctionnement.

Concernant ses interventions, la Banque mondiale se fixait pour objectif de participer au financement de projets individualisés, dégageant une rentabilité financière. La création en 1956 de son second guichet, la Société financière internationale, accentua encore son caractère éminemment libéral, en permettant d'accorder des prêts au secteur privé ou bien en organisant des prises de participation au capital d'entreprises nouvelles. L'Association internationale pour le développement (AID), apparue en 1960, permit de prendre davantage en considération la situation des pays en voie de développement par l'allongement de la période d'amortissement et l'octroi de prêts à taux bonifiés. Cependant, cette filiale est financée par des dons, ce qui réduit sa capacité d'intervention. Enfin, l'Agence multilatérale de garantie des investissements, créée en 1988, a pour but de protéger jusqu'à hauteur de 90 %, les investissements dans les pays en voie de développement.

Tout comme le FMI, la BIRD se présente donc comme une institution de l'orthodoxie libérale. Sa vocation première est de servir d'intermédiaire entre les emprunteurs et les bailleurs, en garantissant les prêts des seconds par l'imposition de critères rigoureux de solvabilité financière et de rentabilité économique aux premiers. Réunissant elle aussi 185 nations en 2008, la Banque mondiale est, comme le FMI, confrontée à la pression de l'opinion publique qui attend d'elle une plus grande sensibilité à la dimension sociale de la globalisation.

C Le GATT et l'OMC

228. Enfin, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) constitua le troisième volet du dispositif mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Il s'agissait de compléter la dimension monétaire et financière des accords de Bretton Woods par un volet commercial. Celui-ci avait pour objet d'empêcher le retour au protectionnisme, qui avait joué un rôle fondamental dans le dérèglement des économies au début des années 1930. Une conférence, réunie à La Havane de novembre 1947 à mars 1948, élabore la charte d'une Organisation internationale du commerce, destinée à favoriser « la réduction substantielle des tarifs douaniers et autres entraves aux échanges et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international ». Ce document fut cependant rejeté par le Congrès américain, au motif paradoxal d'une possible

restriction à la liberté des échanges. Ne subsista qu'un secrétariat réduit, chargé de veiller à l'application des principes de non-discrimination et d'organiser de larges consultations multilatérales.

Le principe du GATT consistait à multilatéraliser les relations commerciales établies à l'origine entre deux partenaires par l'extension de la clause de la nation la plus favorisée définie par l'article 1^{er} de l'Accord général : « tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une Partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres Parties contractantes ». En dépit des dérogations admises par l'article XXIV et de l'exception accordée aux accords préférentiels à l'intérieur d'unions douanières, le GATT était globalement peu favorable au développement de ces zones fragmentant le marché mondial.

L'évolution des relations commerciales internationales, la multiplication des zones de libre-échange et des unions douanières (Union européenne, AELE, Mercosur, Marché andin, Caricom...) infirmèrent les attentes des rédacteurs de cet accord. Néanmoins, de grandes négociations multilatérales permirent à intervalles réguliers de résoudre les difficultés posées par ces nouveaux ensembles (Kennedy Round, Tokyo Round, Uruguay Round...), tout en étendant progressivement la liste des produits soumis aux règles du libre-échange (services, propriété intellectuelle, textile...). De 1948 à 1995, l'intervention du GATT a permis de réduire de 40 % à 5 % environ le niveau moyen des tarifs douaniers des pays industrialisés. Les 23 pays signataires des origines sont devenus 109 en 1994, alors que de nombreux autres pays non membres s'y conforment *de facto* (Russie, Ukraine, Biélorussie...).

La charte de Marrakech du 15 avril 1994 mit fin à la dernière négociation de l'Uruguay Round, qui avait débuté en 1986. Cette charte fut à l'origine de l'Organisation mondiale du commerce, destinée à transformer le GATT en une organisation permanente dotée d'une personnalité juridique (au même titre que le FMI et la Banque mondiale). La nouvelle organisation était chargée de favoriser la multilatéralisation des échanges par leur libéralisation et le renforcement des règles coopératives. Parmi les innovations les plus importantes de l'OMC figure la mise en place d'un véritable système juridique obligatoire de règlement des différends commerciaux (Organe de règlement des différends – ORD). Le caractère juridictionnel de cette

instance est confirmé par la création d'un deuxième degré de juridiction (Organe d'appel permanent).

L'OMC comptait dès son origine 120 membres et avait ouvert des négociations avec de nombreux autres États en vue de leur adhésion (Vietnam, Bulgarie, Roumanie, Ukraine, pays Baltes, Russie...). En 2008, 153 États, représentant plus de 90 % du commerce mondial, avaient adhéré à l'organisation. En outre, aux domaines traditionnels d'intervention du GATT, l'OMC élargit, dès ses premiers mois d'existence, le cadre de ses compétences à de nouveaux secteurs (environnement, investissement, concurrence), tout en s'efforçant d'harmoniser les législations sociales (la clause sociale) et les instruments de lutte contre la corruption. La première conférence interministérielle réunie à Singapour en décembre 1996 permit des avancées importantes en matière de baisse des droits de douane et des obstacles non tarifaires, de procédures antidumping et de contrôle des subventions publiques, tout en commençant à appliquer à l'agriculture les règles du commerce international. Cette conférence permit également d'envisager le démantèlement des accords multifibres (AMF), qui protégeaient l'industrie textile des pays industrialisés par des clauses de sauvegarde, et la conclusion par 28 États d'un accord sur le commerce des technologies de l'information. L'échec de la troisième conférence de Seattle (décembre 1999) conduisit l'OMC à revoir ses ambitions à la baisse concernant l'ouverture d'un nouveau cycle global de négociation (cycle du Millénium). Après sept années de négociation, ce cycle de Doha commencé lors de la quatrième réunion interministérielle qui s'était réunie dans la capitale du Qatar en novembre 2001 est néanmoins toujours bloqué.

Pourtant, en dépit de ces blocages et des manifestations dirigées contre elle, l'OMC exerce une très forte attractivité, non seulement pour les pays développés, mais également pour les pays en développement. Cette attractivité s'explique pour deux raisons :

- sa méthode de fonctionnement qui exclut la participation à la carte qui prévalait au temps du GATT et qui privilégie la méthode du « package deal » par laquelle tout État désireux d'adhérer doit accepter un ensemble d'accords relatifs aux échanges de marchandises et de services, à la propriété intellectuelle ou encore à l'examen des pratiques commerciales. Cette technique présente ainsi l'avantage d'ouvrir certains débats (propriété intellectuelle, environnement, clause sociale...) qui seraient impossibles par ailleurs, tout en compensant les coûts de ces négociations par les avantages obtenus en retour par l'ouverture des marchés ;

- le mécanisme de règlement des différends auquel les États peuvent recourir unilatéralement qui, du fait des délais imposés et du caractère obligatoire et contrôlé de la décision, place les États dans une situation de relative égalité.

Cependant, on constate aujourd'hui qu'après le pic de recours constaté entre les années 1995 et 2000 (50 en 1997), le nombre de procédures devant cet organe ne cesse de se réduire pour atteindre une dizaine de cas en 2008.

Les critiques dirigées contre l'OMC doivent donc être relativisées du fait, notamment, de l'incapacité juridique de l'organisation de se réformer elle-même, puisqu'elle ne dispose pas d'un pouvoir d'auto-organisation. Cependant, l'OMC se trouve confrontée aujourd'hui à deux problèmes majeurs :

- Tout d'abord, les débats sur les « clauses » (clause sociale, clause environnementale...) révèlent les contradictions de sa philosophie, puisqu'ils reviennent à limiter l'avantage comparatif dont disposent certains pays (les bas salaires pour les pays du tiers-monde) tout en soumettant à la logique commerciale (du fait de la nécessité d'un accord unique) des débats relatifs à des valeurs.

- En outre, ses méthodes de négociation héritées du GATT aboutissent à resserrer les négociations autour des États les plus concernés par les sujets traités. En d'autres termes, ces « salons verts » se révèlent les « symboles d'une négociation élitiste d'où (sont) exclus en définitive ceux qui ne comptent que pour quantité réduite dans le commerce mondial » (Hélène Ruiz-Fabri).

§ 2. Les résistances au marché

229. La démocratie de marché amplifie la tendance observable à l'intérieur de tous les systèmes économiques contemporains qui accordent une place centrale au marché au détriment des équilibres sociaux. Dans *La grande transformation* publiée en 1944, Karl Polanyi analysa et dénonça cette *marchandisation* de la société. Tout en considérant que le marché existait dans toutes les sociétés depuis l'âge de pierre, Polanyi remarquait que « son rôle demeurait secondaire dans la vie économique ». La production n'était donc pas commandée exclusivement par les prix, mais également par des considérations d'utilité sociale. La centralité de l'économie aboutit donc à assujettir les relations sociales au marché : « au lieu que l'économie soit encadrée dans les relations sociales, comme cela a été le cas dans toutes les sociétés qui ont précédé notre époque moderne, ce sont les relations sociales qui sont encadrées dans le marché ». Le caractère artificiel de cette évolution devait donc entraîner la diffusion de l'État-providence (la grande transformation).

Les conclusions de Polanyi sont infirmées par les effets de la globalisation qui participent à la remise en cause de l'État-providence dans l'après-guerre froide. Cependant, son argumentaire se retrouve dans l'ensemble des théories *alternatives* à la « démocratie de

marché » qui puisent leurs références aussi bien dans les théories de l'impérialisme (A) et du néo-impérialisme (B – La théorie de la dépendance) que dans les critiques formulées à l'encontre d'un libre-échange généralisé au sein même de l'économie classique (C – La critique du libre-échange).

A La théorie de l'impérialisme

230. La théorie de l'impérialisme correspondait à la transposition de la lutte des classes au domaine international. D'origine libérale (Hobson), la théorie fut reprise et amplifiée par les théoriciens marxistes (Boukharine, Lénine, R. Luxembourg). La constitution de grands monopoles et la cartellisation de l'économie devaient donner lieu à une compétition très vive en vue de la conquête de marchés. Cet esprit de conquête s'expliquait par la nécessité d'écouler des productions industrielles dopées par l'accroissement des rendements provoqué par les économies d'échelle. Dans cette optique, la colonisation était expliquée par l'influence des infrastructures économiques sur les superstructures politiques. « Stade suprême du capitalisme », l'impérialisme se présentait comme la convergence du capitalisme économique et financier (*cf. supra* n° 13). Son expansion se heurtait toutefois aux limites naturelles de la colonisation, une fois tous les territoires conquis. L'impossibilité d'écouler les productions d'industries toujours plus concentrées débouchait sur la guerre. L'inévitabilité de la guerre était donc inscrite dans la logique capitaliste. La puissance mobilisable dans cette conflagration devait lui donner une ampleur sans égale, au point de détruire le système capitaliste.

Cette théorie prophétique du devenir du monde capitaliste ne se vérifia pas. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'économiste soviétique Eugène Varga émit la première critique. Contrairement aux attentes de Staline, les démocraties européennes sortirent raffermies de la guerre. Le déterminisme de la théorie fit ainsi l'objet de deux critiques :

- D'un point de vue économique et financier, la théorie de l'impérialisme reposait sur la loi des débouchés. La conquête de marchés extérieurs se justifiait aussi longtemps que les populations occidentales n'avaient pas encore atteint le seuil de la consommation de masse. Dès lors que celle-ci devint réalité, les colonies se transformèrent prioritairement en opportunités de placements financiers avantageux (surtout dans le cas des capitaux anglais) et plus marginalement en sources de matières premières, bien que l'industrie européenne ait prioritairement transformé les matières premières extraites sur le vieux continent (à ce titre, la Grande-Bretagne demeura jusqu'à la fin des années 1930 le principal exportateur d'énergie – voir à ce titre : Paul Bairoch, *Mythe et paradoxe de*

l'histoire économique). En tout état de cause, les colonies cessèrent d'être le débouché naturel de productions devenues inaccessibles pour elles. Sur le plan financier, la théorie de l'impérialisme ne fournit pas non plus d'explication satisfaisante pour expliquer la destination des mouvements de capitaux exportés par l'Europe avant la Première Guerre mondiale. Ainsi, sur les 45 milliards de francs or placés par la France à l'étranger en 1913, seuls 3 milliards étaient investis dans les colonies. Si la colonisation procéda d'une démarche impérialiste, celle-ci ne s'expliqua donc pas par la théorie de l'impérialisme.

- Sur le plan historique, la colonisation ne pouvait en effet se réduire à une simple entreprise économique. Dans *Empire colonial et capitalisme français : histoire d'un divorce*, l'historien Jacques Marseille tenta de comprendre l'acharnement de la France à conserver après 1945 un empire qui lui coûtait plus cher qu'il ne lui rapportait. Ses conclusions rejoignent celles d'Éric Hobsbawm, qui constata que la colonisation britannique transforma une domination informelle sur la totalité du monde par un empire formel sur un quart de la planète. Ces travaux montrent ainsi que la recherche du prestige national ou encore le goût de l'aventure jouèrent un rôle au moins aussi important dans la colonisation que les considérations économiques.

Ce n'est donc pas parce qu'il y eut effectivement « impérialisme », que la théorie de l'impérialisme fut vérifiée. Néanmoins, elle permit de réfléchir aux présupposés du libéralisme et du positivisme. Ces deux doctrines postulaient que la société industrielle et le marché constituaient des facteurs de pacification à l'extérieur et de progrès social à l'intérieur. Plus prudemment, il convient de remarquer qu'il n'existe aucun déterminisme, ni dans un sens, ni dans l'autre : le libéralisme peut être source de paix, mais il peut également avoir besoin de la guerre pour résoudre ses crises cycliques.

B La théorie de la dépendance

231. Apparue dans le cadre de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine (CEPAL), la théorie de la dépendance (*dependencia*) correspond à la reformulation de la doctrine de l'impérialisme. Les travaux de Raúl Prebisch, son précurseur, eurent une influence durable dans la formulation des politiques économiques mises en œuvre en Amérique latine. En 1970, il publia *Transformation et développement*, dans lequel il affirmait que « l'État doit résolument intervenir pour encourager les ménages et les entreprises à accroître leur épargne et doit lui-même augmenter sa propre capacité de financement au moyen d'une fiscalité plus lourde – soit pour investir directement cette épargne, soit en utilisant celle-ci pour encourager l'initiative privée ». Son successeur à la tête de la CEPAL, Enrique V. Iglesias, sera l'un des plus ardents partisans de la planification et préconisera à la fois l'extension de l'activité de

l'État dans l'économie, la création d'une industrie de substitution aux importations et le contrôle restrictif des investissements étrangers.

D'un point de vue théorique, Immanuel Wallerstein et Samir Amin sont les deux auteurs qui marquèrent le plus profondément cette école. Sur le mode descriptif, Wallerstein tenta de comprendre la dynamique de l'expansion du capitalisme depuis le XV^e siècle. S'inspirant du concept d'économie-monde de Sismondi et de Braudel, il tenta de comprendre le mode de développement concentrique de l'économie capitaliste à partir d'un centre hautement capitaliste et de périphéries de plus en plus éloignées et de plus en plus exploitées. Il en concluait que la faiblesse des États de la périphérie était nécessaire aux processus d'exploitation et d'accumulation des États du centre capitaliste. Wallerstein remonta à la Renaissance et à la Réforme pour tenter d'expliquer comment la crise du féodalisme mit fin au principe impérial et à la suprématie du politique. À compter de cette époque, le pouvoir politique aurait été transformé en simple exécutant, destiné à extraire le surplus économique. Ce préalable historique permit à Wallerstein de contester l'ensemble des instruments de l'économie libérale. Il s'attacha ainsi à démontrer pourquoi la théorie de l'avantage comparatif de Ricardo ne pouvait pas fonctionner, puisque le commerce international est avant tout un processus d'exploitation des plus pauvres par les plus riches. Le centre capitaliste, soumis à la logique de l'accumulation et de la monopolisation, ne s'enrichit qu'aux dépens de périphéries prolétarisées.

Cette thèse d'inspiration marxiste se contentait de décrire un processus historique. Dans *L'accumulation à l'échelle mondiale* (1970) puis dans *Le développement inégal* (1974), Samir Amin s'employa à démontrer la logique de fonctionnement de ce processus. Pour Samir Amin, ce fut l'expansion d'un mode de production spécifique au détriment des équilibres locaux qui généra les phénomènes de domination des pays du Sud. L'intégration des économies des pays du Sud dans le marché mondial se traduisit en effet par le développement d'activités d'exportation, alors que la tendance longue à la baisse des cours des produits exportés par les nations du Sud (cultures d'exportation ou matières premières) condamna ces nations au sous-développement. Seules les nations développées profitèrent du commerce international.

Le sous-développement était donc la conséquence de l'irruption des mécanismes de marché à l'intérieur même des économies des pays du tiers-monde. Or, le capitalisme de la périphérie ne pouvait se traduire par un développement comparable à celui dont bénéficièrent les nations occidentales. Le sous-développement ne doit donc

pas être considéré uniquement comme un retard de développement. Il résulte avant tout de l'inadaptation du capitalisme à l'économie des pays de la périphérie. Pour Samir Amin, trois raisons expliquèrent cette inadaptation :

- La première de ces raisons tient aux inégalités sectorielles de productivité liées à l'absence de diffusion du progrès technique. Alors que celui-ci avait permis de niveler les conditions de production des nations occidentales, le progrès technique ne se diffusa pas de manière aussi régulière à l'intérieur des nations périphériques. Il en résulta une désarticulation profonde des mécanismes économiques à l'intérieur de ces pays : à côté de certains secteurs développés subsistaient des îlots traditionnels où le progrès technique ne pouvait pas pénétrer (artisanat, agriculture).

- Contrairement aux théories libérales, le commerce international ne met pas aux prises des partenaires égaux. Les pays pauvres furent ainsi conduits à se spécialiser dans des activités à faible valeur ajoutée (extraction de matières premières, textile...). Le commerce international aboutit donc à une spécialisation inégale entre le centre et la périphérie.

- Enfin, Samir Amin considéra que le développement des pays du Sud a été envisagé comme le simple prolongement des économies du Nord. Il constata ainsi que les pays industrialisés étaient avant tout exportateurs de capitaux vers le Sud. Dès lors, l'économie capitaliste pénétra à l'intérieur des économies sous-développées. Celles-ci subirent donc passivement cette irruption des critères de rentabilité forgés par le capitalisme, avec pour résultat des distorsions croissantes entre secteurs de production, une augmentation des activités tertiaires et du secteur improductif en général.

Samir Amin en arriva à la conclusion que la seule solution pour briser l'étau du sous-développement était de rompre avec le mode de production capitaliste. Il préconisa donc une déconnexion des économies du Sud des réseaux internationaux d'échanges et la création de structures spécifiques destinées à favoriser l'autonomie collective des PED, lesquels devaient prioritairement rechercher le soutien de l'Union soviétique (*l'alliée naturelle* des pays non-alignés).

Les politiques inspirées de la *dependencia*

Le rôle de la CEPAL et l'influence des théories de la *dependencia* eurent des effets directs sur les politiques macro-économiques qui furent mises en œuvre dans les nations du tiers-monde. Ces politiques eurent en commun une conception autarcique du développement, visant à isoler les économies nationales et à protéger les industries naissantes.

La *théorie du financement* déficitaire prévoyait de financer les premières infrastructures indispensables au développement par la création monétaire. La croissance devait ensuite absorber l'inflation, appelée à disparaître d'elle-même. Le procédé sombra néanmoins dans la « trappe à liquidités » : faute de contrôle des investissements, la monnaie créée s'évapora, alors que

les mécanismes du multiplicateur – qui aurait dû permettre de soutenir la croissance – ne jouèrent que pour les prix.

Les théories de l'« industrie industrialisante » devaient permettre une attaque frontale du sous-développement. Le *big push* de Nurske était destiné à créer un embryon de marché, capable de tirer en amont le reste des activités, progressivement intégrées dans les réseaux d'une économie moderne. La permanence de secteurs artisanaux et agricoles archaïques – « prénewtoniens », selon la terminologie du modèle de croissance de Rostow – et des options stratégiques calamiteuses (Algérie) se soldèrent vite par l'échec de ces théories.

Enfin, un certain nombre de pays du tiers-monde (Brésil, Argentine, Égypte...) crurent possible de développer leur propre industrie en fermant leurs frontières aux produits extérieurs sur la base du modèle élaboré par l'économiste autrichien Frédéric List en 1841. Ce fut le thème de l'*industrie de substitution aux importations*. Le but était de protéger temporairement les industries naissantes. Cette stratégie aboutit néanmoins à développer un secteur non compétitif.

C La critique du libre-échange

232. Sans remettre en cause les fondements de l'économie de marché comme Samir Amin, de nombreux auteurs ont une vision critique du libre-échange. Il convient en effet de distinguer plusieurs termes, souvent confondus :

Le capitalisme est un mode de production dans lequel les capitaux n'appartiennent pas, en règle générale, à ceux qui les mettent en œuvre par leur propre travail. Il existe ainsi un capitalisme libéral, comme un capitalisme d'État. Ce dernier se retrouve aussi bien dans des économies socialistes que dans des économies de marché.

L'économie de marché est un régime politique, économique et social qui s'oppose à l'économie dirigiste. Elle peut prendre deux formes :

- L'économie de marché libérale considère que le marché permet la meilleure harmonisation des intérêts individuels par le jeu de la *main invisible*. L'intervention de l'État doit être aussi réduite que possible et être limitée aux quatre domaines de la justice, de la police, de la diplomatie et de la défense.

- L'économie mixte s'oppose au laisser-faire intégral du libéralisme. Dans ce cas, le contrôle économique est exercé simultanément par des institutions publiques et privées.

Le libre-échange concerne la dimension extérieure de l'économie de marché libérale. Fondé sur le théorème de Ricardo, il postule que le commerce international est une source d'enrichissement pour

toutes les nations. Il s'oppose au protectionnisme qui vise à protéger les marchés intérieurs. Une économie mixte est rarement intégralement libre-échangiste.

Le libre-échange n'est donc pas nécessairement associé à l'économie de marché. Il est contesté aussi bien sur le plan historique que sur le plan des théories économiques.

Sur le plan historique, les phases de libre-échange ont été exceptionnelles durant la période 1815-1945. À l'inverse, le protectionnisme a été accompagné de phases de forte croissance. L'économiste autrichien Friedrich List recommandait ainsi de protéger la production manufacturière par des barrières tarifaires, tout en laissant librement circuler les hommes et les capitaux. Ce *protectionnisme éducatif* était destiné à protéger les industries naissantes des pays les moins développés pour leur permettre de s'adapter à la concurrence internationale. Sur ce modèle, les États asiatiques ont développé à partir de 1945 leurs industries à l'intérieur de frontières fermées à la concurrence étrangère, pour leur permettre d'atteindre la dimension nécessaire à la conquête des marchés extérieurs.

Sur le plan de l'analyse économique, le modèle de Ricardo fait l'objet de nombreuses critiques. On retiendra ici celles de Maurice Allais, pourtant considéré comme un économiste classique, partisan du capitalisme libéral :

- Le modèle ricardien nécessite une stabilité des coûts de production qui est rarement vérifiée. Les économistes néoclassiques furent également conduits à appliquer la théorie de l'avantage comparatif à des pays disposant de niveau équivalent de technologie, ce qui ne correspondait pas à la réalité de l'échange entre pays industrialisés et PED.

- Il ignore la dimension monétaire des échanges et ne tient donc pas compte des effets d'une dévaluation compétitive.

- Il compare les avantages obtenus par le passage d'une situation d'autarcie générale à une situation finale de libre-échange généralisé. Il ignore donc la période de transition. La destruction d'entreprises non rentables, mais pourvoyeuses d'emplois a également un coût économique et social qu'il convient de prendre en considération.

- Enfin, il existe des productions peu rentables qui remplissent des fonctions sociales (le riz au Japon). Des spécialisations exclusives sont donc préjudiciables, dès lors qu'elles détruisent des pans entiers de la culture des nations.

§3. Efficacité économique et rationalité sociale

233. Pour les partisans de la démocratie de marché, rationalités économique et sociale convergent sur le long terme : la productivité supérieure de l'économie de marché est la meilleure garantie à l'élévation du niveau de vie des populations. Pour les adversaires de la démocratie de marché, cette analyse est envisagée sur le trop long terme pour qu'il soit possible d'ignorer le coût social des ajustements imposés par le marché. Les relations entre pays développés et pays en développement incarnent désormais cette nouvelle « question sociale » sur laquelle la mondialisation a un triple impact :

- L'adoption du cadre de l'économie de marché accentue l'occidentalisation du monde. S'il n'existe plus de contestation généralisée, la réaction aux mesures imposées de l'extérieur débouche sur des soubresauts locaux, d'autant plus violents qu'ils sont désespérés.
- Les inégalités de développement demeurent patentes. La progression de l'économie de marché par cercles concentriques (Braudel, Wallerstein...) accentue la marginalisation des pays incapables de s'insérer dans les réseaux de l'économie-monde au sein même des pays en développement qui ne constituent plus un groupe homogène comme dans les années 70. En outre, cette marginalisation opère également à l'intérieur des pays (villes contre campagnes, centres contre banlieues, nouvelle bourgeoisie contre paysannerie...).
- Les pays du Sud souffrent autant du libéralisme quand ils n'ont pas les moyens de s'insérer dans les réseaux d'échanges ou d'attirer les IDE que du manque de libéralisme des pays développés (patent dans les domaines textiles et agricoles) qui gêne leur spécialisation dans les domaines où ils bénéficient d'avantages comparatifs.

A Les origines du dialogue Nord-Sud

234. Le terme de « tiers-monde » apparut pour la première fois en 1952 sous la plume d'Alfred Sauvy en référence au tiers état de 1789. Il fut repris lors de la conférence de Bandung d'avril 1955, qui ouvrit la voie à la structuration politique des nations nouvellement indépendantes. À la division Est-Ouest s'ajouta une scission Nord-Sud, qui imposait de trouver une « troisième voie », indépendante du capitalisme et du socialisme, pour penser le développement de ces nations. Le dialogue Nord-Sud incarna cette recherche (1) qui doit être aujourd'hui entièrement repensée pour tenir compte des effets de la mondialisation (2).

Les nations qui venaient d'accéder à l'indépendance étaient unies par les mêmes préoccupations économiques. Deux structures leur

permirent de faire entendre leurs revendications, l'Assemblée générale des Nations unies et le mouvement des non-alignés (MNA) :

- C'est en 1960 que les pays en développement (PED) devinrent majoritaires au sein de l'Assemblée générale des Nations unies à la suite de l'indépendance des États africains de l'éphémère Communauté française, créée par la Constitution de 1958. Dès décembre 1960, l'Assemblée générale adopta la résolution 1515 (XV) qui faisait obligation pour les Nations unies « d'accélérer le progrès économique et social des pays peu développés ». L'année suivante, l'Assemblée lança la « décennie du développement ». Celle-ci fut suivie en 1970 par l'adoption de la stratégie internationale du développement, qui sera reprise en 1980.

- En septembre 1961, le MNA naissait officiellement à Belgrade. Celui-ci se constitua à l'initiative de Nasser en « syndicat des pauvres » dès le deuxième sommet du Caire (octobre 1964). Le sommet d'Alger (septembre 1973), qui réunit 75 États regroupant deux milliards d'hommes, constitua l'apothéose du mouvement qui fut alors en mesure de peser sur le cours des relations internationales.

La conjonction des demandes du tiers-monde et la puissance politique du MNA se traduisirent en 1964 par la création de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement. C'est dans le cadre de la CNUCED que se constitua le « Groupe des 77 » (qui compte aujourd'hui 128 membres) dont l'objectif était de formuler une plate-forme commune des revendications économiques des PED. Ces demandes étaient de trois ordres :

- Tout d'abord, les PED souhaitaient augmenter le prix des matières premières. Celles-ci représentaient, pour nombre d'entre eux, la source souvent exclusive de leurs recettes d'exportation, qui permettaient de mettre en œuvre les projets de développement. Les très fortes variations de prix de ces produits de base étaient en outre orientées à la baisse, du fait de l'amélioration des rendements due au progrès technique.

- Parallèlement, les PED demandaient un accès favorisé aux marchés des pays industrialisés pour leurs produits manufacturés (les préférences généralisées). Cette stratégie s'inscrivait dans le cadre préconisé par le GATT puisqu'elle correspondait à la spécialisation souhaitée des économies du Sud conformément au théorème de Ricardo. Produisant les matières premières et disposant d'une main-d'œuvre bon marché, les PED avaient en effet intérêt à se spécialiser dans les secteurs industriels nécessitant peu de capitaux et de technologie. Ces secteurs correspondaient cependant aux domaines qui avaient été à l'origine de la révolution industrielle dans les pays développés et concernaient donc de vieilles régions industrielles, souvent appauvries (Nord de la France et de l'Angleterre, Appalaches...). L'impact social d'importations massives à faible prix en provenance des PED avait donc été à l'origine de politiques restrictives, peu conformes à la liberté de commerce (accord multifibre).

- Enfin, à côté de ces revendications destinées à soutenir leurs exportations (*Trade not aid*), les PED demandaient une augmentation de l'aide publique au

développement (APD) et une amélioration de ses modalités d'octroi. Au début des années 1960, la première décennie du développement avait considéré que les pays industrialisés devaient consacrer 0,7 % de leur PIB à l'aide publique au développement. En dehors de la question du montant de l'APD, les PED désiraient également une amélioration des modalités d'attribution. Les pays donateurs préfèrent en effet l'aide bilatérale – encore appelée *aide liée* –, qui leur permet d'obtenir des contreparties politiques, diplomatiques (votes favorables à l'ONU), militaires ou commerciales (obligation de se fournir chez un fournisseur national). Les PED préfèrent pour leur part l'aide multilatérale qui ménage davantage leur liberté.

Le premier choc pétrolier de 1973, au cours duquel le pétrole avait été utilisé comme une arme politique, permit aux PED de faire avancer leurs revendications. Le dialogue Nord-Sud se concentra dans deux instances :

- Dans le cadre des Nations unies, la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale adopta le 1^{er} mai 1974 le Programme d'action relatif au nouvel ordre économique international (NOEI), qui fut complété le 12 décembre 1974 par la charte des droits et des devoirs économiques des États.

- À l'initiative de la France fut ensuite créée en 1975 la conférence sur la coopération et le commerce international (CCEI). Celle-ci réunissait 27 États (8 pays industrialisés et 19 PED) et avait pour objet de trouver une voie médiane entre la confrontation et le simple énoncé d'intentions généreuses, généralement non suivi d'effets.

Les résultats ne furent pas à la hauteur des attentes. La CCEI piétina à partir de 1977 et la tentative de relance de 1981 – première réunion à Paris d'une conférence sur les pays les moins avancés (PMA) en septembre 1981, sommet Nord-Sud de Cancun d'octobre 1981 – ne permit pas de trouver un terrain d'entente pour ouvrir « les négociations globales » envisagées. Les PED souhaitaient placer ces négociations dans le cadre des Nations unies, où ils disposaient de la majorité. Les pays industrialisés considéraient que les institutions spécialisées (FMI, Banque mondiale) étaient plus adaptées pour éviter l'enlisement politique et sélectionner les problèmes à traiter sur le seul point de vue technique. Le deuxième choc pétrolier, provoqué par la révolution iranienne de 1979, brisa l'unité du Sud et mit fin au dialogue Nord-Sud. Parmi les résultats concrets obtenus par ces négociations, on peut citer :

- l'adoption en 1976 du programme intégré de stabilisation des matières premières qui permit, en 1989, la création du Fonds de stabilisation destiné à couvrir la variation des cours de 17 produits de base ;

- les conventions de Yaoundé I et II (1963 ; 1969) puis les quatre conventions de Lomé (I – 1975 ; II – 1980 ; III – 1984 ; IV – 1989 reconduite en 1995) qui multilatéralisèrent l'aide des pays de la Communauté européenne avec les pays Afrique-Caraïbes et Pacifique (ACP). Ces conventions donnèrent

satisfaction aux PED en matière de stabilisation des cours des matières premières par la création du *Stabex* (Lomé I) puis du *Sysmin*, ce dernier étant destiné aux produits minéraux et miniers. Des dispositions particulières facilitèrent l'entrée des produits ACP sur le marché européen, sous réserve de quotas d'exportation négociés pays par pays. L'aide de l'Union européenne atteignit ainsi 14,6 milliards d'écus pour la période 1995-2000 dans le cadre de la reconduction de la convention de Lomé IV, cette enveloppe budgétaire représentant 55 % de l'aide totale de l'Union européenne. Conclue en 2000 et reconduite en 2008 pour cinq nouvelles années, les accords de Cotonou ont pris la suite des conventions de Lomé et s'efforcent de mieux combiner la coordination politique au soutien économique accordé par l'Union européenne, tout en insistant davantage sur le soutien au secteur privé, l'intégration régionale et la protection de l'environnement.

B Les nouvelles problématiques Nord-Sud

235. Le dialogue Nord-Sud n'existe plus depuis l'implosion du Sud qui s'est fractionné entre nouveaux pays industrialisés (NPI), pays intermédiaires et pays moins avancés (PMA). À la place, on parle désormais d'interdépendance entre le Nord et le Sud. L'aspect positif de cette nouvelle dénomination réside dans la complémentarité entre les économies du Nord et du Sud. La solidarité comptable entre créanciers et débiteurs accroît cette dépendance réciproque. À l'inverse, cette nouvelle dénomination révèle l'échec du Sud qui n'est pas parvenu à faire prévaloir ses revendications. Celles-ci sont désormais traitées dans le cadre des institutions spécialisées des Nations unies, ce qui correspondait au souhait des pays industrialisés.

Les nouvelles formes de concertation entre le Nord et le Sud s'expliquent par cinq phénomènes : l'échec du tiers-mondisme, le fractionnement du Sud, les besoins de développement des anciens pays communistes, le rôle croissant pris par les investissements directs à l'étranger dans la croissance des pays en voie de développement et enfin, le problème de la dette.

Le tiers-mondisme avait été un discours plus idéologique qu'économique. Les nations prolétaires (les *damnés de la terre*) se sont ainsi rassemblées autour d'un discours marqué par son anti-impérialisme, son antiracisme et son anticapitalisme (Pascal Ory). Dans la confrontation Est-Ouest, les PED ont adopté un discours de confrontation avec l'Occident. Quoique minoritaires au sein des non-alignés, les pays prosoviétiques sont ainsi parvenus à faire systématiquement condamner les États-Unis et à épargner l'Union soviétique – l'*alliée naturelle* – dans les déclarations finales des sommets. L'invasion de l'Afghanistan – qui se déroula juste après le sommet de La Havane, à la suite duquel Fidel Castro devint le représentant des non-alignés –

marqua alors le début de l'éclatement du mouvement et plus généralement du tiers-monde. En outre, ce discours renforça la politique d'affrontement préconisée par les États-Unis et la Grande-Bretagne dans le cadre du dialogue Nord-Sud et affaiblit la position des pays favorables à la concertation (dont la France). La déclaration finale du sommet des non-alignés de Belgrade de septembre 1989 tira les conséquences de l'échec de cette stratégie d'affrontement, puisqu'il était reconnu que les non-alignés devaient procéder « à la réévaluation critique et globale de leur position et de leur rôle dans un monde de transition et de changement ».

L'éclatement du Sud est le deuxième trait marquant des nouveaux rapports entre le Nord et le Sud. La stratégie de « l'autonomie collective » préconisée par le Groupe des 77, qui visait à développer les collaborations Sud-Sud, a été prise à défaut par l'absence de solidarité entre les PED. Ceux-ci sont désormais divisés en trois groupes :

- *Les nouveaux pays industrialisés* ou en voie d'industrialisation (NPI) regroupent une vingtaine d'États pour lesquels la production industrielle représente 25 % et plus du PIB et pour lesquels les produits manufacturés représentent 50 % des exportations.

- *Les pays à revenu intermédiaire* rassemblent les États dont le revenu annuel par habitant est compris entre 766 et 9 385 dollars (critères de la Banque mondiale en 1995). La Banque mondiale distingue dans cette catégorie « les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure » (RII) dont le revenu par habitant s'étagé entre 766 et 3 035 dollars et « les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure » (RIS) dont les revenus varient entre 3 036 et 9 385 dollars. Le statut très variable de ces pays a également conduit la BIRD à créer une autre sous-catégorie : les pays fortement ou lourdement endettés qui regroupent les États producteurs de pétrole ayant mis en œuvre de vastes projets de développement et qui ont été les premiers touchés par la crise de la dette. 17 États sont aujourd'hui classés dans ce sous-groupe.

- Les PMA qui se caractérisent par trois critères : un PNB par habitant inférieur à 765, un taux d'alphabétisation inférieur à 20 % et une activité industrielle représentant moins de 10 % du PIB. 48 États se retrouvent dans ce groupe.

Ce fractionnement n'a pas seulement porté atteinte à la capacité de négociation collective des pays du Sud. Il a également mis à jour la responsabilité de certains gouvernements qui ont contribué à accentuer le délabrement de leur économie. Projets industriels dispendieux et inutiles, corruption généralisée, dépenses militaires disproportionnées concourent ainsi au mal-développement, qui ne peut plus être imputé au seul égoïsme des pays riches.

L'irruption des anciens pays de l'Est et des républiques nées de l'implosion de l'Union soviétique dans les réseaux de

l'économie-monde est le troisième facteur qui modifie les données du problème Nord-Sud. Ces pays s'étaient développés dans le cadre d'un marché autarcique, organisé par le Conseil économique d'assistance mutuelle (Comecom). Les politiques de réformes, mises en œuvre par Mikhaïl Gorbatchev, ont progressivement vidé de sa substance le Comecom, lequel se saborda en avril 1990. Le passage à l'économie de marché fut autant souhaité qu'imposé de l'extérieur (condition posée par l'Union européenne à l'élargissement). L'adaptation de structures économiques peu performantes, conçues sur des bases industrielles vieillies, nécessitait dès lors un important soutien de la part des pays occidentaux. Plutôt que de lancer un nouveau plan Marshall, ceux-ci mandatèrent l'Union européenne pour créer la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD – décembre 1989), destinée à soutenir les réformes dans les pays de l'Est. L'intérêt pour les Occidentaux était évident. Il s'agissait tout d'abord de marquer la victoire de l'économie de marché à la fin d'une confrontation qui opposait deux systèmes économiques antagonistes. Il s'agissait également de prévenir une déstabilisation trop profonde de ces pays géographiquement trop proches pour ne pas menacer leur sécurité. Cependant, dans une période marquée par la baisse de l'aide au développement, cette orientation prioritaire ne pouvait pas rester sans incidence sur les PED, et plus particulièrement sur l'Afrique qui ne représente plus que 2,5 % des exportations mondiales contre 6 % en 1980. La crainte des pays du Sud est donc d'être abandonnés par les pays du Nord.

La tendance longue à la baisse de l'aide publique au développement (APD) constitue la quatrième raison de transformation des rapports Nord-Sud. Traditionnellement, l'aide aux pays en voie de développement avait été prioritairement envisagée dans un cadre public. Pour les Nations unies, l'aide publique au développement devait ainsi être supérieure aux transferts privés. Ceux-ci regroupaient l'intervention caritative et intégraient majoritairement les investissements directs à l'étranger (IDE) effectués par les firmes multinationales. Or, comme le constate Susan Strange, depuis le milieu des années 1980 l'activité des firmes multinationales a été supérieure au rôle des États dans le soutien au développement. Alors que l'aide publique n'a cessé de décroître (*cf.* encadré), les investissements et les échanges opérés par les multinationales en 2007 furent ainsi cinq fois supérieurs au montant total de l'aide distribuée par les 22 pays les plus riches de la planète (103 milliards de dollars contre 500).

L'aide au développement

Le principe de l'aide au développement fut posé par l'article 55 de la Charte des Nations unies qui s'engageait à favoriser « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et les conditions de progrès et de développement ». En 1949, le point IV du président Truman initia les premières mesures concrètes de cette solidarité entre pays riches et pauvres. La première CNUCED de 1964 fixa ainsi pour objectif aux pays riches de consacrer 1 % de leur PNB à cette aide, dont 0,7 % au titre de l'aide publique (APD).

Le principe de cette assistance est suffisamment inédit pour en expliquer les carences. D'une part, ce principe, qui accompagna la décolonisation, mettait un terme au schéma historique de domination des forts sur les faibles. En outre, il remplaçait également ces anciennes pratiques par une obligation d'assistance. Le caractère novateur de cette mutation fondamentale de l'ordre des États en réduit obligatoirement la portée. Les États développés furent unanimes pour affirmer la nécessité de cette solidarité, mais se montrèrent tout aussi réticents à en tirer les conséquences. Seuls 5 pays consacrent ainsi plus de 0,7 % de leur PNB à l'APD : Danemark (1,06 %), Pays-Bas (0,82 %) et Suède (0,81 %), Norvège (0,80 %) et Luxembourg (0,70 %). D'autre part, les États socialistes refusèrent de s'associer à cette aide, arguant que la responsabilité du sous-développement incombait aux économies de marché. Le Comité de l'aide au développement de l'OCDE (CAD) regroupe ainsi les principaux bailleurs de fonds de l'aide aux PED.

Cette aide peut prendre plusieurs formes :

- Elle peut être privée ou publique. L'aide privée regroupe l'ensemble des investissements dans les PED et les dons d'organismes caritatifs. L'aide publique rassemble l'ensemble des interventions publiques (États, organisations internationales, collectivités locales).

- L'APD peut être bilatérale ou multilatérale. L'aide bilatérale est constituée des transferts directs d'État à État. Elle est composée de dons (crédits de fonctionnement, remises de dette...) et de prêts. L'aide multilatérale est celle qui transite par les organisations internationales. D'une manière générale, les États donateurs ou prêteurs préfèrent l'aide bilatérale qui est synonyme d'influence politique et de retombées économiques.

- Les nouvelles formes de l'aide sont caractérisées par deux tendances. D'une part, les collectivités locales s'engagent de plus en plus dans une coopération de partenariat avec les collectivités du Sud (*coopération décentralisée*). D'autre part, les organisations internationales font de plus en plus souvent appel aux ONG qui deviennent ainsi les prestataires de l'aide multilatérale (réseau ECHO pour l'Union européenne).

En 2000, l'aide publique au développement des 22 pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) qui regroupe les principaux donateurs représentait 0,39 % du PIB de ces 22 pays. Elle n'était plus que de 0,28 % en 2007 contre 0,31 % en 2006, soit un recul en termes réels de 8,5 %. Ce recul s'explique notamment par la réduction des remises de dette

accordées en 2005 et 2006 à l'Irak et au Nigeria dans le cadre des négociations du club de Paris.

À la suite du sommet du Millénaire de septembre 2000, la conférence sur le financement du développement qui s'est réunie à Monterey en 2002 s'est néanmoins traduite par une augmentation substantielle de cette aide. De 58 milliards de dollars en 2002, l'APD s'est élevée à 69 milliards en 2003 et atteint désormais 103,5 milliards de dollars. Néanmoins, seuls cinq pays respectent le seuil des 0,7 % (Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède). L'APD totale des 15 membres de l'Union européenne qui appartiennent au Comité d'aide au développement de l'OCDE représente 60 % de cette aide, mais a reculé de 6,6 % en termes réels par rapport à 2006 pour atteindre 61,5 milliards USD, soit 0,39 % du PIB européen (on pourra noter cependant à titre de comparaison que les ressources de l'Union représentent pour leur part 1,24 % de ce PIB). Pour sa part, le ratio de la France se situait à 0,38 % du PIB pour un montant de 11,5 milliards USD. Le pessimisme s'impose donc d'autant plus si l'on met en parallèle le niveau de cette aide avec les subventions agricoles qui constituent l'un des principaux freins aux exportations – et donc au développement – des pays du Sud. Pour le Japon, les subventions agricoles s'élevaient à 1,4 % du PIB, l'aide au développement à 0,17 %. Dans le cas des États-Unis, ces pourcentages étaient respectivement de 0,9 % et de 0,16 %. Enfin dans le cas de l'Union européenne, les subventions agricoles représentaient 1,3 % du PIB pour un volume d'APD de 0,39 %.

Section 3

Les relations avec la scène interétatique : *lex mercatoria et lex publica*

236. La mondialisation remet en cause les pouvoirs économiques des États et les modalités de l'action publique. L'adaptation aux lois de l'économie de marché se traduit donc par une nécessaire période de latence, au cours de laquelle la puissance publique réinvente ses moyens d'intervention. En outre, en favorisant la convergence des économies, la globalisation ne signifie nullement le retrait de l'État. Celui-ci dispose de nouveaux moyens de concertation avec ses partenaires pour encadrer les marchés internationaux, tout en conservant un rôle central pour accompagner son marché national.

La mondialisation affecte l'efficacité des réglementations publiques. Deux phénomènes convergent ainsi pour réduire l'autonomie des États :

- D'une part, ceux-ci sont concurrencés par des acteurs privés dont les moyens d'action leur permettent d'ignorer les décisions politiques qui leur sont défavorables.

- D'autre part, les marchés sont désormais en position de sanctionner les politiques publiques. Les critères de Maastricht, destinés à qualifier les pays pour l'euro, institutionnalisèrent d'ailleurs ce pouvoir des marchés : le quatrième critère relatif aux taux d'intérêt à long terme les associait au jugement des gouvernements européens et des banques centrales en vue de choisir les pays capables d'adopter la monnaie unique.

Comme dans le cas des rapports entre la société civile et l'État, la scène de l'économie-monde réduit les capacités d'action de l'État. Elle lui impose également de repenser ses méthodes d'exercice de l'autorité. Pour tenir compte de l'autonomie accrue des acteurs privés, l'État est désormais contraint de privilégier la concertation. Il doit abandonner ses prétentions à imposer ses décisions par voie hiérarchique dans un système de type pyramidal où les réglementations circulent à sens unique du haut vers le bas. Néanmoins, État et marché ne sont pas placés sur un pied d'égalité : seul l'État peut prétendre au statut d'acteur. Ce statut suppose en effet l'attribution d'une personnalité juridique et une volonté consciente pour utiliser les potentialités de la personnalité juridique. En ce sens, le « marché » ne peut pas être considéré comme un acteur international, puisqu'il ne dispose pas d'une personnalité juridique permettant de l'identifier. Les stratégies des multiples opérateurs intervenant sur ces marchés sont, en outre, trop éparpillées pour permettre d'identifier une volonté propre. Il convient également de remarquer que le « marché global » est principalement constitué par plusieurs marchés régionaux qui vont à l'encontre du principe d'unité nécessaire à l'identification d'un acteur autonome. Enfin, s'il existe un marché global, celui-ci constitue donc prioritairement l'environnement dans lequel évoluent les acteurs publics et privés. Tous les acteurs doivent certes s'adapter au milieu dans lequel ils évoluent, mais eux seuls disposent des capacités nécessaires pour modifier leur environnement et mettre en œuvre des stratégies adaptées.

Dès lors, la globalisation n'est nullement synonyme de désengagement public (§ 1. Une phase de transition), même si elle s'accompagne d'une nécessaire phase d'adaptation de l'État à son nouvel environnement (§ 2. La complémentarité de l'État et du marché).

§ 1. Une phase d'adaptation

237. L'après-guerre froide correspond à une phase d'interrogation quant aux nouvelles méthodes d'action de l'État. Alors que la puissance publique était, dans un passé encore récent, habilitée à agir au nom de l'intérêt général, elle est aujourd'hui confrontée à la nécessité de réduire la dépense publique et la taille des services publics. Selon Susan Strange, le *retrait de l'État* s'expliquerait prioritairement par la qualité déclinante de ses interventions. L'État rencontrerait ainsi de plus en plus de difficultés pour garantir les quatre « valeurs » indispensables au fonctionnement de toute société, à savoir : la sécurité, la justice, la liberté et la richesse. Deux procédés sont en effet employés concomitamment pour fournir ces valeurs : l'autorité et le marché. Toute économie politique se présente donc comme un « mixage » de ces procédés politiques et économiques : le marché et l'autorité sont mobilisés selon des proportions variables, en fonction des expériences historiques, pour répondre aux attentes sociales. Or, Susan Strange constate que le monde de l'après-guerre froide accorde un rôle plus grand au marché qu'à l'autorité publique pour fournir ces « valeurs fondamentales ». Neuf mutations structurelles participeraient ainsi à l'érosion des pouvoirs classiques de l'État :

- le déplacement de la compétition interétatique vers le domaine commercial (thème de la compétitivité) ;
- la convergence des modèles économiques sous l'influence du modèle anglo-saxon ;
- le déclin des politiques de relance budgétaire anticyclique inspirées par l'économie keynésienne ;
- le partage de la compétence concernant la stabilité monétaire indispensable aux échanges ;
- la réduction de l'autonomie fiscale des États du fait de la mobilité des capitaux ;
- le réaménagement de la protection sociale rendu indispensable par la croissance des dépenses de santé et l'allongement de la durée de vie ;
- la démission des autorités publiques en matière de recherche et d'innovation ;
- l'impact plus important des firmes multinationales que de l'aide publique dans les politiques de développement ;
- l'émergence de nouvelles « autorités » non étatiques dans un environnement international dominé par le marché. Ces mafias ou ces cartels se trouvent ainsi en position de concurrencer l'État dans la taxation des activités privées et dans l'octroi de la protection.

Ces évolutions ne peuvent être méconnues alors même que l'on constate une extension de ces domaines où le privé est désormais en mesure de concurrencer l'État. Le cas de la privatisation de la sécurité – et le fait que les agents des sociétés militaires privées (SMP) soient le deuxième contingent présent en Irak depuis 2003 – est caractéristique de l'accélération de ces mutations.

L'existence de ces SMP démontre en effet que la sécurité ne peut plus être considérée comme un « bien collectif » dont « tout le monde jouit en commun dans le sens où la consommation de ce bien par chacun n'en réduit pas la quantité consommable par quelqu'un d'autre ». Or, après avoir largement privatisé sa sécurité interne (détectives privés, transports de fonds, vigiles, contrôles de police imposés aux compagnies aériennes...), l'État – du fait du coût de la professionnalisation des armées – a de plus en plus tendance à externaliser ses missions de défense extérieure, ce qui tend à reconnaître qu'il renonce à son monopole sécuritaire, la sécurité devenant de ce fait un bien « marchand ».

On peut cependant remarquer que Susan Strange attribue ce retrait de l'État aux carences des autorités publiques dans l'exécution de leurs obligations de base concernant le maintien de l'ordre, le respect de la loi et la fourniture de règles compréhensibles pour les agents économiques. Ce reflux de la puissance publique est donc provoqué par la crise de la gouvernabilité qui affecte l'ensemble des États. Or, cette crise peut être perçue comme une phase temporaire de latence au cours de laquelle la puissance publique réinvente ses méthodes d'intervention. En outre, l'irruption des autorités non étatiques (mafias) et la prépondérance des lois du marché provoquent des dysfonctionnements sociaux dont la résolution passe obligatoirement par la recomposition de l'État. En ce sens, l'évolution de la Russie depuis l'effondrement de l'Union soviétique atteste de la permanence de ce besoin d'État. Enfin, l'ampleur de la « nouvelle question sociale », qui se caractérise par des phénomènes d'exclusion révélant les limites de la redistribution de l'État-providence classique, se traduit paradoxalement par un transfert vers l'autorité publique des mécanismes paritaires d'assurance (sécurité sociale). Pierre Rosanvalon déduit de ce constat que seul un « État civique-providence » – qui reste à inventer – peut ressouder le *contrat social* des origines, en définissant un nouveau lien social fondé sur la solidarité par le biais d'un droit à l'insertion.

§ 2. La complémentarité de l'État et du marché

238. La mondialisation transforme les pratiques des États (déréglementation, partenariat avec les firmes multinationales...). Elle impose un désengagement des États des activités de production : à la phase des nationalisations observable durant la guerre froide a succédé une nouvelle phase de privatisations dont le montant total s'est élevé à 698 milliards de dollars entre 1990 et 1998. Ce transfert au privé d'activités autrefois contrôlées par le public ne signifie pas pour autant un retrait total de l'État. L'intervention massive de tous les États – et même de ceux réputés comme étant les plus libéraux – qui sont intervenus avec des moyens considérables pour venir en aide au système bancaire, mais également à l'appareil de production menacé par la crise financière à l'automne 2008 infirme définitivement cette idée d'un possible retrait de l'État. Si la globalisation

sanctionne les politiques publiques contraires aux tendances du marché, elle confirme toutefois le rôle économique de l'État sur trois points :

- Livré à lui-même, le marché sélectionne en effet l'agent économique le plus fort (la *loi de la jungle*). Il peut donc déboucher sur le monopole, qui est justement la négation du marché. Il incombe donc aux pouvoirs publics de faire respecter les règles de la concurrence. À ce titre, il importe de remarquer que les pouvoirs publics américains ont toujours montré la plus grande détermination à appliquer la législation antitrust (procès Microsoft de 1998-1999).

- Par ailleurs, les théories de la croissance endogène, qui mettent à jour l'impact de l'innovation technologique, de l'éducation et du « capital humain » dans la croissance, réhabilitent les politiques publiques et plus globalement le rôle de l'État.

- Enfin, l'État demeure le seul cadre envisageable pour mettre en œuvre une politique sociale destinée à compenser le coût humain de la logique économique.

Ainsi l'activité de l'État se justifie-t-elle à la fois pour des raisons économiques et financières (A) et pour des raisons juridiques (B).

A Les fonctions économiques et financières de l'État

239. L'ampleur de la crise de 1929 s'expliqua par les carences des autorités publiques qui ne mesurèrent pas assez vite les conséquences du krach boursier du 22 octobre 1929. L'élection d'une nouvelle administration américaine en 1932 et la politique de *New Deal*, mise en œuvre par Roosevelt à partir de 1933, permirent de relancer l'économie américaine et démontrèrent la complémentarité de l'État et du marché. Les crises à répétition de l'économie mondiale (chocs pétroliers de 1973 et de 1980, crise de la dette, crise des *subprimes* de 2008...) confirment cette indispensable collaboration dans une économie marchande où le retour à l'équilibre n'est jamais garanti. Le fait que le soutien des États aux secteurs menacés par cette dernière crise ait pris la forme d'injection de capitaux considérables dans l'économie apparaît ici comme la confirmation empirique de théories qui insistent prioritairement sur le rôle de prêteur en dernier ressort qui reste dévolu à la puissance publique.

À côté de l'*État virtuel* de Richard Rosecrance dont la puissance économique au quotidien repose sur la mobilité du capital, du travail et de l'information et qui a donc réduit sa dépendance à l'égard d'une production enchâssée dans le seul territoire national, cohabite un État plus classique dont les fonctions en période de crise n'ont pas fondamentalement changé. À ce double titre, l'État conserve un rôle

indispensable à la fois dans l'accompagnement du marché (1) et dans la préparation des évolutions (2).

1. L'accompagnement du marché

240. En 1973, Charles Kindleberger publiait *La grande crise mondiale*, un ouvrage consacré à l'analyse du rôle des États dans la diffusion mondiale de la crise de 1929. Il déduisait de son étude que les gouvernements concernés n'avaient pas été à la hauteur de leurs responsabilités en ne prenant pas les mesures exigées par les circonstances. Ces mesures, qui ne pouvaient pas être décidées par les acteurs privés, étaient essentiellement au nombre de cinq :

1. maintenir les marchés relativement ouverts pour les produits en difficulté ;
2. accorder des prêts anticycliques à long terme ;
3. mettre en œuvre un système stable de changes ;
4. assurer la coordination des politiques macro-économiques ;
5. agir comme prêteur en dernier ressort en ouvrant des lignes de crédit pour les entreprises défaillantes.

Avant de reprendre à son compte en 1998 le thème du retrait de l'État, Susan Strange s'était pour sa part intéressée aux fonctions de la puissance publique face à la mondialisation. Dans *States and Markets*, publié en 1988, elle s'était attachée à rechercher les raisons qui légitiment toujours l'intervention des pouvoirs publics sur les marchés. Ces différents travaux permettent d'envisager les cinq fonctions que l'État se doit d'exercer pour soutenir la croissance en accompagnant et en encadrant l'activité des marchés :

- *La fonction de garantie.* Il revient tout d'abord à l'État la mission de protéger les acteurs économiques contre la force et donc de garantir les droits de propriété, « la loi et l'ordre (étant) le complément du commerce extérieur » (Ch. Kindleberger). Dans le même temps, l'État doit créer un climat de confiance, nécessaire à la stabilité monétaire. Étant la seule autorité en mesure d'offrir cette protection, l'État dispose donc d'un pouvoir naturel sur les marchés.

- *La fonction de magistrature.* Son intervention est dans le même temps indispensable pour établir les standards de production et pour faire respecter les règles de la concurrence. La faculté dont dispose la sphère publique pour orienter la production, choisir les intervenants et répartir la part respective du travail, du capital et de la technique dans les processus de fabrication constitue une autre seconde source d'influence de l'État.

- *La fonction de prestataire de services.* La fourniture d'infrastructures de qualité est une autre attribution de l'État. La bonne marche de l'économie nécessite en effet d'assister les activités de production en leur fournissant un environnement favorable. L'aménagement du territoire devient ainsi un

impératif comparable à la continuité du service public. En outre, si ces activités d'assistance à la production peuvent être publiques ou privées, il incombe à l'État de se substituer à l'initiative privée en cas de défaillance de celle-ci. Enfin, la qualité de la production dépend également de la qualification de la main-d'œuvre, et donc de l'éducation, qui est plus que jamais un attribut essentiel de la puissance publique.

- *La fonction sociale.* Le critère d'efficacité de l'entreprise en économie de marché se mesure à sa rentabilité. Celle-ci peut être incompatible avec la dimension humaine de la production et entraîner chômage et exclusion dont le traitement doit être pris en charge par les autorités publiques. La résolution des tensions sociales exige également une tutelle étatique, destinée à encadrer les procédures conventionnelles (conventions collectives...). La trop faible efficacité des institutions internationales dans le traitement des problèmes sociaux – sommet exceptionnel sur l'emploi du G-7 de Denver en mars 1994, conférence des Nations unies sur le développement social de Copenhague de mars 1995, sommet extraordinaire de l'Union européenne sur l'emploi de Luxembourg de novembre 1997 – et l'impossibilité de compléter les critères de convergence économique de Maastricht par des critères de convergence sociale confortent l'État dans sa mission de régulateur social.

- *La fonction financière.* Les analyses relatives à la crise de 1929 s'accordent pour souligner l'incapacité des marchés à suppléer les pouvoirs publics quand ils viennent à manquer à leurs responsabilités financières. La fonction financière de l'État consiste tout d'abord à encadrer l'activité bancaire par l'établissement de ratios limitant les engagements des banques en fonction de leurs fonds propres. Cette fonction est d'autant mieux assurée que les États adoptent des pratiques identiques. C'est dans ce but que fut créée en 1986 l'Organisation internationale des commissions de valeurs dont le but est d'harmoniser les législations nationales et de favoriser la coopération internationale en matière d'enquête. L'interdépendance des monnaies fait également obligation aux États de suivre des politiques monétaires compatibles. Enfin, l'État doit agir en tant que prêteur en dernier ressort pour venir en aide aux entreprises en difficulté en cas de ralentissement de l'activité ou pour compenser les imperfections du marché par des prêts préférentiels. Selon Susan Strange, ce contrôle du crédit est un instrument d'influence primordial à la disposition des gouvernements : « ce qui est investi dans une économie développée est non pas l'argent mais le crédit et ce crédit peut être créé. Il n'a pas à être accumulé. Il en découle que quiconque est en mesure de gagner la confiance des autres dans sa capacité à créer le crédit sera en mesure de contrôler une économie capitaliste ».

2. L'État stratège

241. La mondialisation modifie les missions de l'État. Elle l'oblige à abandonner certaines de ses anciennes prérogatives, mais ouvre parallèlement de nouveaux champs à l'action politique. L'ampleur des déficits publics et la relative facilité des gouvernements à placer les obligations de leurs emprunts confirment le statut privilégié

de l'État dans cette nouvelle économie globale. Les mécanismes de marché accordent à ce titre un double avantage à l'État :

- Tout d'abord, les marchés favorisent les détenteurs d'informations qui sont capables d'anticiper les évolutions. L'information doit être ici envisagée dans le sens le plus large, qu'il s'agisse des évolutions politiques, des indicateurs économiques ou des anticipations liées aux potentialités de la recherche appliquée à la haute technologie. Or, les États sont à la fois en position de produire et de contrôler l'accès à cette information. Toujours en référence à Susan Strange, cette maîtrise de l'information est l'un des attributs de la « puissance structurelle » qui est partagée inégalement entre les différents États, mais qui reste mobilisable par la puissance publique.

- L'économie de marché fonctionne également par voie de marchandages entre des acteurs inégaux qui cherchent à préserver le secret de leurs stratégies. L'acteur qui bénéficie de la meilleure information est alors en position dominante dans les réseaux de marchandages qui constituent le quotidien de l'activité économique. Ce rôle central du marchandage et de la négociation garantit la primauté de l'État face à des acteurs privés qui restent tributaires de l'information produite et détenue par les pouvoirs publics.

Du fait de sa maîtrise de l'information, l'État dispose ainsi de la capacité d'anticiper les évolutions et d'orienter l'activité de ses entreprises. C'est l'« État stratège » qui intervient à la fois comme soutien et comme courtier de son économie nationale :

- Le soutien que l'État doit apporter à ses entreprises a tout d'abord pour but de compenser les aspects négatifs de l'ouverture économique. En effet, le commerce international ne met pas face à face des entreprises de poids équivalents. Les plus faibles sont exposées aux manœuvres hostiles des plus forts. Il incombe donc à la puissance publique de préparer ses entreprises nationales à la concurrence, en recourant au besoin à certaines formes de protectionnisme.

- Plus activement, l'État stratège doit favoriser l'insertion de son économie nationale dans les réseaux de la globalisation. Pour ce faire, il lui revient de participer à l'identification des secteurs les plus prometteurs, de mobiliser les moyens de la recherche et de favoriser la prospection de nouveaux marchés pour les innovations technologiques arrivées au stade de la commercialisation. À ce titre, les États sont conduits à favoriser l'intégration régionale dont il reste l'un des moteurs essentiels. De la même manière, ils doivent assurer la protection des nationaux installés à l'étranger, le commerce extérieur croissant en proportion équivalente au nombre des expatriés. Le succès du thème de la compétitivité démontre à cet égard que les États demeurent tellement présents dans le domaine économique qu'ils ont imposé leurs critères de compétition face à une doctrine économique dominante (le libéralisme) qui raisonnait en termes de coopération et d'avantages mutuels.

- Dans la mesure où la région apparaît comme un sas indispensable à l'insertion des entreprises sur les marchés mondiaux, il revient aux États d'organiser la coopération régionale. L'exemple de la construction européenne est à ce

titre exemplaire de l'engagement des États et du volontarisme politique pour favoriser la *continentalisation* des économies nationales (cf. *supra*).

- Enfin, comme le remarque Klaus-Gerd Giesen, il revient à l'État d'inventer les artefacts sociaux qui réconcilient les citoyens avec le progrès technique. L'explosion de Tchernobyl associée à l'épidémie de sida au milieu des années 1980 a définitivement rompu la croyance populaire dans l'infailibilité de la science. Face aux recherches sur le génome humain, sur les organismes génétiquement modifiés, l'opinion publique a désormais une attitude de défiance. Il revient alors à la puissance publique d'organiser les consultations via des comités d'éthique pour déterminer les recherches jugées souhaitables avant, dans un deuxième temps, d'expliquer aux populations le bien-fondé de ces recherches pour les rendre socialement acceptables.

B La fonction juridique de l'État

242. La globalisation s'accompagne d'un développement exponentiel du droit international privé. Parmi les composantes de cette *lex mercatoria*, on peut citer :

- les contrats de droit privé qui accompagnent toute transaction et qui fixent les obligations des parties (identification de l'échange, conditions de paiement, date de livraison, garanties...). À ces actes liant les contractants, s'ajoutent les interventions subsidiaires qui rendent possible cette transaction (actes de crédit, contrats d'assurance et de transport...);
- les conventions internationales établies par les organismes professionnels organisant chaque branche (IATA pour le transport aérien par exemple...).

Un nouveau droit commun déterritorialisé organisant les échanges tend ainsi à concurrencer le droit des États. Ceux-ci doivent tenir compte de ces évolutions et peuvent être soumis à ces obligations de droit privé. Le recours de plus en plus systématique aux procédures d'arbitrage en matière d'investissements internationaux illustre cette évolution.

Cette *lex mercatoria* n'est cependant pas en mesure de supplanter la *lex publica*. Le droit international privé suggère en effet la possibilité de « dire le droit » en dehors de toute assise territoriale. Or, le droit reste essentiellement lié à un territoire, la loi émanant d'un Parlement et son application de la réglementation établie par les administrations nationales. À cet égard, il convient de remarquer qu'il n'existe pas de « loi mondiale » et que, dans le meilleur des cas, il n'existe que des pratiques régionales :

- L'absence de « loi mondiale » se vérifie à travers les tentatives du Congrès américain pour imposer une législation sanctionnant les entreprises américaines et non américaines traitant avec les États déclarés « terroristes » (Iran et Libye pour la loi D'Amato-Kennedy d'août 1996). De la même

manière, la loi Helms-Burton de mars 1996 était dirigée contre les sociétés propriétaires d'actifs ayant appartenu à des compagnies américaines avant leur nationalisation par le régime castriste. Ces « lois impériales », qui s'appuient sur la puissance américaine, ont ainsi vocation à s'appliquer dans le monde entier et à créer des obligations pour des entreprises non enregistrées aux États-Unis. Leur absence de validité juridique a néanmoins conduit l'administration américaine à suspendre leur application en avril 1997 à la suite d'une plainte déposée par l'Union européenne devant l'OMC.

- À l'inverse, il est possible de remarquer qu'il peut exister des pratiques régionales ayant force obligatoire (conventions portuaires, par exemple). Cependant, ces usages dérivent de la coutume et ne sont applicables que dans des zones géographiques limitées. En outre, l'exemple de l'Union européenne rappelle qu'un ordre juridique supranational nécessite l'accord préalable des États et se fonde sur des instruments comparables à ceux des États (pouvoir normatif, existence de juridictions indépendantes...).

La globalisation ne bouleverse donc pas radicalement l'ordre juridique des États. Ceux-ci n'ont jamais eu le monopole de la création du droit. L'existence du droit canon élaboré par l'Église catholique atteste de la diversité des ordres juridiques. Ces différents droits nécessitent néanmoins l'accord des États qui doivent adopter les énoncés normatifs des autres droits pour qu'ils puissent s'appliquer sur leur territoire. Le respect des législations nationales est ainsi une constante de la diplomatie vaticane qui s'appuie sur le pouvoir temporel pour exercer son ministère spirituel (cf. *supra* n° 199).

Face au droit privé, la primauté de la *lex publica* est donc affirmée par trois éléments :

- La *lex publica* fournit l'ordre juridique de référence du droit privé. Cette fonction référentielle se vérifie à un double niveau. Les contrats de droit privé doivent tout d'abord se situer par rapport à un droit national. On note sur ce point une tendance à la spécialisation des contrats internationaux : droit anglais pour les transports et les assurances, droit américain pour les banques... Les États peuvent également s'entendre pour adopter les mêmes règles dans un domaine déterminé (convention de Vienne du 11 avril 1980 sur la vente internationale de marchandises). À un second niveau, la *lex publica* intervient en cas de conflit entre des normes contraires émanant de deux ordres juridiques différents. Les juridictions saisies doivent ainsi disposer d'une ligne de conduite harmonisée pour déterminer l'autorité compétente. Les États doivent donc s'accorder en préalable sur la désignation de cette autorité.

- La *lex publica* a ensuite une mission de protection. L'existence de règles juridiques contraignantes garantit ainsi la sécurité des transactions aussi bien dans l'application régulière des contrats qu'en cas de difficultés d'exécution. La *lex publica* facilite tout d'abord l'application des contrats de droit privé en surveillant le respect des règles en vigueur (Autorité de la concurrence, Commission des opérations de bourse...). Elle intervient également en cas de manquement de l'une des parties, en ouvrant la voie à des poursuites judiciaires

assorties de sanctions. L'absence de voies d'exécution mondiale conforte à ce titre les ordres juridiques nationaux.

- Enfin, l'intervention des États permet l'établissement des règles générales organisant le commerce international. Aucun acteur privé ne participa ainsi à la conférence du GATT de Marrakech et la charte de l'OMC adoptée à l'issue de cette conférence fut signée par les seuls États. Ce monopole de la représentation étatique en ce domaine contraste avec les autres sommets diplomatiques de la même période qui furent toujours doublés par des forums rassemblant les acteurs privés et principalement les ONG (forum des ONG des sommets de la Terre de Rio, des droits de l'homme de Vienne, des femmes de Pékin...). En outre, la juridictionnalisation des recours portés devant l'OMC conforte la mission juridique des États (et de la Commission européenne), qui deviennent ainsi les avocats de leurs entreprises.

Section 4

Conclusion

243. L'âpreté de la compétition économique internationale exclut l'hypothèse d'une République universelle des échanges spontanément harmonieuse et résolument pacifique. La perception du *libéralisme économique* (von Hayek, M. Friedman, J. Rueff...) instaurant un ordre naturel ne serait envisageable qu'à la condition de réduire l'ensemble des activités humaines à une simple dimension économique. Tant au niveau économique, financier, social que juridique, la globalisation a besoin de l'État. En ce sens, le *libéralisme moraliste* (Adam Smith, Alexis de Tocqueville, Raymond Aron...) a toujours considéré que l'économie et le marché étaient de simples instruments et qu'il incombait à l'État de concilier les impératifs économiques et les demandes sociales. L'idée que l'économie de marché puisse créer une « société de marché » autorégulée sans intervention publique n'a donc ni précédent, ni avenir. L'État reste au cœur de la globalisation qu'il accompagne, qu'il corrige et qu'il anticipe.

Face aux marchés, l'État doit cependant revoir ses méthodes d'action. Cette nécessaire réforme de la puissance publique doit tenir compte de deux paramètres :

- Tout d'abord, l'État doit s'adapter à un environnement qui fixe les règles du jeu. L'ère du développement autarcique est révolue et l'interdépendance des économies impose une harmonisation des pratiques. L'indépendance des États se réduit, mais les bénéfices de la coopération internationale lui permettent de compenser cette perte de moyens. La globalisation s'accompagne donc d'une

intensification de la coopération internationale et d'une multiplication des forums de négociation.

- Ensuite, les capacités d'évitement des acteurs privés imposent de revoir les méthodes de l'État. À la *réglementation* autoritaire doit donc se substituer la *régulation* qui vise à « rendre compte de la diversité et même de l'opposition des points de vue des acteurs et tente de comprendre quels sont les compromis jugés satisfaisants par tous les acteurs et les engagements de respect dont ils conviennent » (Marie-Claude Smouts). La théorie de la régulation combine donc négociation et confrontation, autorité et compromis ; elle permet de rendre compte des résistances à la règle élaborée et des stratégies d'évasion des acteurs mus par la défense de leurs intérêts.

Comme dans le cas de la société-monde, l'économie-monde exige donc un « État modeste », qui ne soit plus à la fois juge et partie (Michel Crozier). L'autorité de la puissance publique ne se mesure en effet pas à l'étendue de ses interventions ou à son pouvoir d'injonction, mais à la capacité de l'État d'incarner une légitimité. Or, l'agrégation des intérêts particuliers des opérateurs intervenant sur les marchés ne suffit pas à créer une nouvelle légitimité. Seul l'État incarne la moins imparfaite des représentations de l'intérêt général. Ni inféodé au marché, ni passif face à une logique économique obligatoirement restrictive par rapport à la logique politique, l'État peut donc, à la condition de renoncer à se substituer à l'initiative privée, préserver la place qui est la sienne en tant qu'arbitre des intérêts particuliers.

244. Bibliographie indicative

Stéphane PAQUIN, *Économie politique internationale*, Paris, Lextenso, Col. Clefs, 2^e éd., 160 p.

Joseph LAROCHE, *Politique internationale*, Paris, Lextenso, 2^e éd., 2000, 616 p.

Conclusion : **Relations internationales ou politique mondiale ?**

245. Pour les besoins de l'analyse, les phénomènes internationaux et transnationaux ont été étudiés à l'aide de « scènes » spécifiques. Ce découpage est artificiel. Recomposer la « scène internationale » dans son ensemble est aujourd'hui envisagé selon deux approches antagonistes :

- Les partisans du modèle statocentrique raisonnent toujours en termes de « société internationale », dans laquelle les États demeurent les acteurs principaux à côté d'acteurs secondaires (organisations internationales, ONG ou firmes transnationales...). Dans ce cadre, les problèmes internationaux sont dissociés des questions internes. L'existence de cette distinction s'explique par la nécessité de délimiter un objet spécifique – les relations internationales –, lesquelles fonctionnent selon une logique distincte des autres phénomènes sociaux.

- Les adeptes du modèle transnationaliste privilégient pour leur part la *politique mondiale*. Cette dénomination exclut toute possibilité de démarcation entre l'interne et l'externe. L'État n'est donc plus le médiateur indispensable, par lequel la société civile interne accède à la société-monde. Il en résulte que la politique mondiale n'étudie plus un objet spécifique (l'international) et qu'il n'existe pas de méthode particulière pour appréhender son mode de fonctionnement.

Privilégier l'une ou l'autre de ces approches dépend de la subjectivité de l'observateur, mais il est néanmoins possible d'envisager des convergences. La démarche suivie dans cet ouvrage conduit à privilégier le cadre réaliste des Relations internationales. Dans cette perspective, l'État demeure le principal acteur de la vie internationale, non pas du fait de l'étendue de ses prérogatives (qui sont contestées), mais parce que lui seul est source de légitimité, légitimité qui trace les limites au pouvoir des gouvernants. Comme le constate Pierre de Senarclens, « l'idée de souveraineté reste au centre des représentations dominantes de la politique ; elle est largement reconnue comme

légitime. Elle influence à ce titre les structures de la vie internationale. Elle continue de marquer les représentations institutionnelles et politiques des sphères dirigeantes, l'imaginaire collectif des acteurs de la scène mondiale ».

Cette centralité de la scène interétatique s'accompagne pourtant de profondes mutations qui s'expliquent prioritairement par le changement des grilles d'interprétation (§ 1). Ces évolutions internes de la scène interétatique sont complétées par le nouvel échiquier international qui potentialise l'influence respective des scènes des organisations internationales, de la société-monde et de l'économie-monde par les relations qu'elles entretiennent entre elles (§ 2). Il en résulte que si la scène internationale recomposée est toujours centrée sur la scène interétatique, celle-ci doit tenir compte des changements induits par sa cohabitation avec les scènes de la société-monde (§ 3), de l'économie-monde (§ 4) et des organisations internationales (§ 5).

§ 1. Les nouvelles grilles d'interprétation

246. La scène interétatique de l'après-guerre froide ne peut être comparée à celle qu'étudiait Raymond Aron au début des années 1960. Si le risque d'un conflit majeur ne peut toujours pas être exclu, la guerre occupe cependant une place moins exclusive dans l'analyse des événements internationaux. Il convient dès lors d'accorder une attention comparable aux formes de la compétition des États et aux mécanismes de leur coopération. Ces évolutions s'expliquent à la fois par des considérations d'ordre interne (A) et d'ordre externe (B).

A Les évolutions internes

247. La principale source de changement dans les grilles d'interprétation de la scène interétatique est d'origine interne et non pas externe. La philosophie de l'État qui a prévalu depuis la fin de la Première Guerre mondiale jusqu'à la fin de la guerre froide plaçait en effet la puissance publique au centre de toute la pensée politique. Le modèle socialiste fut l'expression la plus achevée de cette domination de l'État. Du fait de l'inévitable interpénétration des systèmes politiques, la conception socialiste du pouvoir exerça une influence sur les autres modèles politiques, rendant naturelle l'augmentation

des prérogatives étatiques. Sans sacrifier la liberté à l'égalité, comme dans le cas des pays socialistes, l'État providence des démocraties occidentales justifia son interventionnisme en accordant *relativement* plus d'attention aux demandes d'égalité qu'aux exigences de liberté. Le changement d'époque provoqué par l'effondrement de l'Union soviétique, impliqua une inversion du balancier dans la permanente recherche du meilleur équilibre entre ces aspirations contradictoires en faveur de l'égalité et de la liberté. Il en résulte que l'après-guerre froide se caractérise par la priorité accordée aux exigences de liberté, les demandes d'égalité étant *relativement* placées en retrait.

Cette transformation des finalités de l'État modifie les attributions de la puissance publique. Les attentes des acteurs de la société civile, comme celles des acteurs économiques, convergent vers une transformation de l'exercice de l'autorité. L'*État interventionniste*, exerçant son pouvoir par voie de réglementations hiérarchiques, se transforme ainsi en *État régulateur*, exerçant son autorité par voie de consultations et en tenant compte des capacités d'évasion des acteurs privés à l'égard des initiatives publiques.

Cette réduction des capacités d'intervention de la puissance publique n'est pas pour autant synonyme de dépérissement de l'État : si celui-ci est appelé à moins interférer avec les intérêts particuliers, les nouveaux espaces de libertés ouverts aux activités privées augmentent proportionnellement les missions d'arbitre de la puissance publique. À l'intérieur comme à l'extérieur, la puissance de l'État ne se mesure plus à l'aune de ses seuls pouvoirs de contrainte, mais tient compte de ses capacités d'influence. *Les missions régulatrices de l'État augmentent donc au fur et à mesure que se réduisent ses interventions.*

B Les évolutions externes

248. Les évolutions de la scène interétatique résultent également des pratiques nouvelles de la vie diplomatique. Dans leurs relations mutuelles, le comportement des États s'est ainsi modifié sous l'effet de trois phénomènes convergents : la prise en compte des valeurs, les transformations de la violence et l'acceptation d'un droit de regard de la collectivité internationale.

- La prise en compte du rôle des valeurs dans la perception du monde contribue tout d'abord à modifier les attitudes et à changer les finalités de l'action internationale. La puissance d'un État intègre désormais une dimension culturelle croissante. La puissance d'un pays se mesure autant à ses capacités

« de faire, d'obliger de faire, d'empêcher de faire ou de refuser de faire » qu'à « la part qu'il représente dans les images mondiales » (Hubert Védrine).

- Les transformations de la violence accompagnent tout changement dans la répartition des pouvoirs internationaux. L'exercice de la puissance se transforme (thème de la violence structurelle) et la résistance à cette puissance s'adapte aux moyens déployés par les nations dominantes. Il en résulte que les nouveaux rapports de force s'exercent dans les domaines où se déroule la compétition internationale (thèmes de la compétitivité des nations et de l'exception culturelle) et que les armes utilisées ne sont plus exclusivement militaires. La violence n'est donc plus exclusivement envisagée à travers les conflits interétatiques et la sécurité extérieure des États ne peut plus être dissociée de leur sécurité intérieure.

- Le développement du droit international, comme la diffusion des *régimes* internationaux, génèrent de nouvelles normes et imposent de nouvelles règles de conduite. Le principe de non-ingérence, qui entérinait l'exclusivité du pouvoir politique, peut dorénavant être remis en cause par la communauté des États. Celle-ci est, dans des circonstances exceptionnelles, conduite à examiner les conditions d'exercice des droits qu'elle accorde à chaque État. Le recours de plus en plus fréquent aux mécanismes des sanctions internationales est la manifestation de la prise en compte des devoirs qui accompagnent les droits des États et le symbole des différences entre la société internationale de la guerre froide et de l'après-guerre froide.

§ 2. La potentialisation des changements induits par la cohabitation des scènes annexes à la scène interétatique

249. La nouvelle structure de la scène internationale ne se réduit pas aux relations bilatérales qu'entretient la scène interétatique avec les scènes des organisations internationales, de la société-monde et de l'économie-monde. Ces trois scènes entretiennent entre elles des relations spécifiques, qui échappent, à des degrés divers, à l'influence des États. Chacune de ces scènes annexes à la scène interétatique profite donc de ces relations pour s'émanciper davantage par rapport aux États. Structurellement, ces connexions participent à la mise en place d'une nouvelle architecture internationale où les relations d'interdépendance entre les scènes annexes à la scène interétatique potentialisent leur autonomie respective, réduisant de ce fait la suprématie de la scène interétatique.

A Les relations de la scène des organisations internationales avec la scène de la société-monde

250. Les relations entre la scène des organisations internationales et la scène de la société-monde peuvent prendre des formes diverses. Les organisations internationales peuvent déjà accorder un statut consultatif aux ONG, qui sont dès lors présentées comme les porte-parole de la société civile (article 71 de la Charte). Ce statut consultatif permet de les associer aux travaux des organisations internationales, soit dans les enceintes de réflexion (ECOSOC), soit dans les assemblées où se préparent les nouvelles conventions internationales (travaux préparatoires à la constitution de la Cour pénale internationale), soit en annexe aux sommets rassemblant les représentants des États (forum des ONG de Rio en 1992 ou Beijing en 1995...), soit encore sur le terrain (relations privilégiées de l'Office européen d'aide humanitaire – ECHO – avec les ONG de développement). Les effets de ces relations sont dès lors positifs, tant pour les organisations internationales que pour les ONG.

Pour les organisations internationales, ces relations avec les représentants de la société civile présentent quatre avantages :

- Elles permettent tout d'abord aux organisations internationales de se démarquer de l'influence déterminante des États. À ce titre, les organisations internationales s'appuient sur cette opinion publique pour incarner une autre légitimité et pour faire prévaloir l'esprit coopératif de leur texte constitutif sur la lettre de ces traités.
- Elles introduisent d'autres méthodes de travail et d'intervention que celles des pouvoirs publics. L'attrait pour les microréalisations est l'une des manifestations de ces liens entre ONG et organisations internationales.
- Elles ouvrent de nouveaux champs à la coopération internationale (environnement, droits de l'homme...) en imposant de nouvelles formes de délibération.
- Enfin, les relations entretenues par les organisations internationales avec les ONG s'inscrivent assez souvent dans un schéma revendicatif pour une nouvelle répartition des compétences et des pouvoirs. L'appui accordé par l'Union européenne aux ONG s'apparente ici à l'attention portée aux demandes d'émancipation des régions et participe à une entreprise d'érosion des pouvoirs des États, qui ne peut que profiter à aux organes centraux de l'Union.

Pour les représentants de la société civile, les relations entretenues avec les organisations internationales présentent trois avantages :

- Elles donnent tout d'abord aux ONG une légitimité que leur statut et leur mode de fonctionnement ne leur permettent pas d'acquérir dans l'ordre interne. En reconnaissant l'influence exercée par les « minorités agissantes » en vue de résoudre des problèmes négligés ou mal gérés par les États, ces relations

permettent donc de minimiser les risques inhérents à la « tyrannie de la majorité », déjà mentionnés par Tocqueville.

- Elles réduisent l'influence exercée par les États sur les ONG à travers le financement de leurs activités, financement qui tend de plus en plus à être public. Elles amplifient de ce fait la « multilatéralisation » de la vie internationale et contribuent à instaurer de nouvelles pratiques d'action.

- Elles amplifient les revendications des ONG à l'égard des États et relaient leurs prétentions à penser la politique autrement. La reconnaissance par les Nations unies du bien-fondé des demandes des agences humanitaires à porter secours aux populations en situation d'urgence a ainsi contribué à définir le droit à l'ingérence, qui a constitué l'une des plus sérieuses remises en cause du cadre diplomatique traditionnel.

B Les relations de la scène des organisations internationales avec la scène de l'économie-monde

251. Autant les organisations internationales sont portées à accorder un crédit positif à l'action des représentants de la société civile, autant leurs relations avec les acteurs de l'économie-monde sont plus complexes. L'activité des Nations unies à l'égard des firmes transnationales a ainsi longtemps été marquée du sceau de la défiance, l'ONU s'étant placée du côté des États les plus faibles pour les aider à résister aux « appétits » de ces firmes trop puissantes (résolutions de 1952 et de 1962 sur les droits de souveraineté permanents des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles). Encore dans la première moitié des années 1990, ces relations demeuraient tendues. Si les Nations unies doublèrent tous les grands sommets de la période 1990-1995 de forums parallèles destinés aux ONG, le sommet de Marrakech d'avril 1994, où fut décidée la création de l'OMC, ne donna pas lieu à un forum identique qui aurait permis aux acteurs économiques de se faire entendre. Les relations entre ces deux scènes ont cependant considérablement évolué depuis cette période. En inscrivant une citation de Kofi Annan selon laquelle « la prospérité des marchés et la sécurité des populations vont de pair, sans l'une, l'autre ne peut exister » sur le portail de son site consacré à « ses relations avec le monde des affaires », l'ONU entérine la complémentarité de son action avec celle des acteurs économiques qui contribuent au développement du bien-être des populations.

Pour les organisations internationales, les relations entretenues avec la scène de l'économie-monde, les avantages sont de deux ordres :

- Elles démontrent tout d'abord le caractère indispensable des organisations internationales pour gérer la nouvelle « gouvernance globale ». Lieu

incontournable de négociation et de concertation, les organisations internationales peuvent dès lors opposer les objectifs qui sont les leurs à l'insistance des États à les maintenir en situation de dépendance.

- Quelle que soit la forme effective de l'économie-monde (un marché global ou des marchés régionaux interconnectés), l'unification de la sphère économique participe à la clôture de l'espace mondial, qui ne peut que promouvoir l'activité des organisations internationales.

Pour les acteurs de l'économie-monde, l'existence des organisations internationales offre également deux avantages :

- Tout d'abord, les organisations internationales apportent aux acteurs économiques des garanties complémentaires à celles que leur offrent les États. Ces garanties sont particulièrement utiles dans deux domaines. En matière de sécurité des investissements internationaux, la Banque mondiale a ainsi créé le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) en 1965 et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) en 1988. En matière commerciale, les nouveaux instruments judiciaires de règlements de différends de l'OMC améliorent la sécurité des transactions. Ces garanties, qui favorisent les échanges, participent donc à l'institutionnalisation de l'économie-monde et renforcent, par voie de conséquence, les acteurs économiques et financiers qui y prospèrent.

- En favorisant l'intégration des marchés régionaux et l'interconnexion de ces marchés, les organisations internationales soutiennent dans le même temps les demandes des acteurs économiques désireux d'élargir les marchés nationaux. La coordination des marchés nationaux dans le cadre des intégrations régionales favorise ainsi la convergence des économies nationales, tout en apprenant aux élites politiques et administratives à accepter des aménagements au principe de souveraineté. En outre, les économies d'échelle qui résultent de la régionalisation des marchés offrent aux acteurs économiques et financiers de nouvelles opportunités, tout en leur permettant d'accroître leur puissance.

C Les relations de la scène de la société-monde avec la scène de l'économie-monde

252. Plus encore que dans le cas des relations entre la scène des organisations internationales et la scène de l'économie-monde, les relations entre la scène de la société-monde et la scène de l'économie-monde ne peuvent pas être interprétées à sens unique. La potentialisation des effets nés de la cohabitation de ces deux scènes est réduite du fait de leurs conflits d'intérêts. La société-monde prend ainsi souvent forme à travers les manifestations dirigées contre la mondialisation économique et financière. La campagne anti-OGM menée contre Monsanto a, de la même manière, conduit ce géant de l'industrie chimique à reculer sur plusieurs dossiers (semences stériles de maïs transgénique, étiquetage des nourritures génétiquement

modifiées...). Au-delà de ces oppositions – qui replacent par voie de conséquence les États en position d’intermédiaires indispensables pour concilier des intérêts parcellaires divergents –, la société-monde comme l’économie-monde poursuivent néanmoins un objectif identique. Toutes les deux revendiquent en effet une plus grande autonomie par rapport à la tutelle publique. Leurs demandes respectives vont donc dans la même direction et s’agrègent pour participer à la contestation généralisée dirigée contre l’État.

Bien plus, il est possible de remarquer que chacune de ces scènes existe l’une par rapport à l’autre. Ainsi, les manifestations dirigées depuis Seattle contre la mondialisation ont permis à « l’opinion publique » ou la « société civile » de dépasser le flou de leur contenu pour revendiquer un rôle d’acteur incontournable dans toutes les négociations internationales. Quant aux entreprises, celles-ci semblent peu souffrir des conséquences pratiques de ces mobilisations de masse (échecs répétés des appels au boycott dirigés aussi bien contre les vins français que contre les yaourts...). En outre, cet acteur nouveau que représente l’opinion publique offre l’avantage de poser des questions éthiques, face auxquelles les États sont souvent démunis (d’où la multiplication des comités d’éthique). Alors que sur la question des thérapies géniques, par exemple, les États légifèrent en ordre dispersé, les demandes de la société civile conduisent à poser ces questions dans un cadre beaucoup plus global, ce qui participe à l’intégration des marchés que demandent les entreprises. À moyen ou long terme, cette pression de la société civile renforce donc la position des acteurs économiques.

§ 3. L’influence de la scène de la société-monde sur la scène interétatique

253. La scène de la société-monde n’est pas le produit d’une société civile à la taille de l’humanité, mais le résultat de l’ouverture des sociétés internes sur l’extérieur. Celle-ci fut favorisée par l’essor des moyens de communication puis par le développement des instruments d’information. L’État fut associé à cette évolution en fournissant l’infrastructure logistique indispensable à la recherche – dont sont issues ces innovations techniques successives – puis en offrant à la société civile les moyens d’utiliser à son profit ces nouvelles technologies. Il en résulte que l’influence de la scène de la société-monde sur la scène interétatique ne se présente pas comme un jeu à somme nulle, par lequel l’État perdrait en autorité ce que la

société civile gagnerait en liberté. Plutôt que de raisonner en termes de compétition, il convient au contraire d'envisager une interdépendance favorable aux deux parties, puisque l'exercice de libertés nouvelles augmente la fonction arbitrale de l'autorité chargée de veiller à leur respect.

La scène interétatique se trouve ainsi élargie par l'émergence de nouvelles problématiques, tout en étant modifiée par la nécessité d'inventer de nouvelles pratiques :

- L'élargissement de la scène interétatique par la prise en compte de nouvelles problématiques générales compense le retrait de l'État observable dans des domaines ponctuels qui étaient traditionnellement du ressort de la puissance publique. Le développement du commerce électronique exige par exemple l'abandon des législations restrictives relatives au régime de la cryptologie des documents (cas de la France en juillet 1996 et en février 1999) et la création d'autorités supranationales privées détentrices des codes. À l'inverse, la scène interétatique est dotée de nouvelles attributions (diplomatie verte, lutte contre le crime organisé...) et est appelée à gérer les risques encourus par l'interpénétration croissante des sociétés (éradication des épidémies et des épizooties, contrôle des migrations clandestines...).

- La modification des pratiques ne porte pas fondamentalement atteinte à l'autorité des États, mais seulement à ses modalités d'exercice. Les gouvernements doivent désormais agir sous le contrôle constant de leur opinion publique intérieure, qui est devenue l'un des paramètres essentiels de la prise de décision. Cependant, dans la mesure où cette opinion publique n'est pas encore devenue un acteur international autonome (cf. *supra* n° 202), l'État n'est pas concurrencé par un nouvel intervenant et doit seulement adapter ses méthodes pour répondre à de nouvelles attentes. Il est ainsi conduit à collaborer plus étroitement avec d'autres acteurs (ONG, églises...). Les moyens dont il dispose le placent cependant en position de coordinateur des initiatives privées. L'État supporte donc davantage de contraintes, mais demeure l'acteur qui est le plus en mesure d'apporter des solutions globales aux problèmes qui se posent à une société-monde non encore autonome.

§ 4. L'influence de la scène de l'économie-monde sur la scène interétatique

254. C'est incontestablement dans ses rapports avec l'économie que la scène interétatique est la plus affectée. L'expansion des marchés s'est en effet effectuée au détriment des États, dont les nouveaux pouvoirs de régulation ne compensent qu'imparfaitement leurs anciens pouvoirs d'intervention. La scène internationale de l'après-guerre froide est ainsi caractérisée par une contraction de sphère politique au profit de l'économie (A). Néanmoins, cette

phase d'expansion de la scène de l'économie-monde fait suite à une phase d'expansion sans précédent de la scène interétatique au cours de la guerre froide. Dans le seul cas de la France, les dépenses de l'État représentaient 25 % du PIB après la Seconde Guerre mondiale. L'ensemble de la dépense publique atteignit 42 % du PIB en 1970, mais atteint aujourd'hui plus de 55 % de la richesse publique si l'on ajoute le service de la dette aux prélèvements obligatoires. Cette croissance continue est aujourd'hui interrompue, mais le degré d'intervention publique est aujourd'hui plus de deux fois supérieur à ce qu'il était en 1945. Dans la mesure où les mêmes évolutions se retrouvent dans l'ensemble des principaux pays, il est alors possible de constater que la scène interétatique demeure matériellement plus étendue qu'elle ne pouvait l'être avant la guerre froide, à une époque où sa prééminence n'était pas contestée (B).

A L'expansion de la scène de l'économie-monde au détriment de la scène interétatique

255. La cohabitation de scènes interétatique et de l'économie-monde se présente, dans une large mesure, comme un jeu à somme nulle : le développement de l'une s'opère au détriment de l'autre. Durant la guerre froide, la domination de la logique politique s'était traduite par une politisation des enjeux économiques. L'après-guerre froide se caractérise par un processus inverse : la logique de l'économie marchande est désormais en mesure d'influencer de manière déterminante nombre de champs politiques. Cette *économisation* de la scène politique résulte d'un double mouvement :

- D'une part, la logique économique l'emporte sur la logique politique dans un nombre croissant de secteurs d'activité. Des domaines précédemment appréhendés d'après une logique politique (l'énergie pétrolière), sont désormais régis par les seules lois de l'économie. D'autres secteurs, tels les secteurs de la santé ou de la recherche, étaient auparavant gérés sur un mode dual favorable au politique, c'est-à-dire que les contradictions entre impératifs économiques et politiques étaient résolues au profit de ces derniers ; ils sont à présent abordés d'après une logique inverse, où les impératifs économiques tendent à l'emporter sur les impératifs politiques. Enfin, des secteurs qui étaient jusqu'à présent traités selon des considérations politiques – le développement – sont désormais prioritairement confiés aux acteurs privés.

- D'autre part, la logique de l'économie marchande pénètre à l'intérieur des activités de la puissance publique. Le secteur public, qui s'était étendu jusqu'aux activités de production, est aujourd'hui dans une phase de rétraction (privatisations, concessions de service public...). Le mode de fonctionnement des administrations est également soumis à l'influence de la logique

économique par l'introduction de critères empruntés au privé (l'évaluation), par une tendance à la réduction des règles dérogatoires au droit commun (abandon du statut des fonctionnaires en Suisse en février 1999). En outre, recettes et dépenses des pouvoirs publics sont de plus en plus tributaires de considérations économiques : loi fiscale et possibilités accrues d'évasion fiscale des entreprises, contrôle des subventions publiques et règles de la concurrence... Enfin, les attributions mêmes de l'État subissent l'influence du rôle croissant de l'économie, l'« État stratège » plaçant la puissance publique au service des entreprises nationales. Il en résulte que les marchés sont dorénavant en position de juger et de peser, plus directement que jamais, sur les gouvernements.

B La permanence de la prééminence de la scène interétatique sur la scène de l'économie-monde

256. Cette expansion de la scène de l'économie-monde contraste avec la croissance sans précédent de la scène interétatique durant la guerre froide. Sous l'influence de considérations internes (le socialisme, l'État-providence) et externes (la logique diplomatique-stratégique de la guerre froide), l'intervention de la puissance publique s'est développée dans des proportions considérables. *Le retrait de l'État* (Susan Strange) constaté dans l'après-guerre froide ne signifie nullement un retour au niveau d'intervention de la puissance publique du début de la guerre froide ; il se traduit seulement par une inversion de la courbe de croissance des missions confiées aux États. En ce sens, la dépense publique – qui combine à la fois les dépenses de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale – reste largement supérieure à ce qu'elle était à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il en résulte que la scène interétatique est matériellement plus développée qu'elle ne l'était à une période où sa domination sur la scène internationale était incontestée. Trois facteurs confirment ainsi la prééminence de la scène interétatique sur la scène de l'économie-monde :

- Tout d'abord, le marché global n'est que la sphère d'activité des opérateurs économiques, qui seuls peuvent être considérés comme des acteurs internationaux. Or, ceux-ci agissent au nom d'intérêts particuliers trop hétérogènes pour exprimer une volonté convergente. Le marché global n'est donc pas un acteur de la scène internationale ; il participe seulement à la structuration de l'environnement international auquel doivent s'adapter les principaux acteurs, et en premier lieu les États. L'utilisation du thème de la *compétitivité* est caractéristique de cette influence toujours déterminante de la logique politique sur la logique économique (Paul Krugman). En effet, les théories économiques du libre-échange supposent que l'échange international est bénéfique pour toutes les nations qui y participent. Le commerce international ne peut donc être envisagé comme un jeu à somme nulle, où les gains d'une partie seraient obtenus au

détriment d'une autre partie. En insistant sur le déplacement de la compétition militaire des États vers la compétition économique, le thème de la compétitivité ignore donc la logique économique et place les relations économiques internationales dans un cadre régi par la logique toujours dominante des États.

- La puissance des firmes multinationales n'est pas non plus en mesure de concurrencer l'ordre des États. Même si les FMN ne cessent de se concentrer, elles ne peuvent imposer leurs options qu'aux nations faiblement développées. Vis-à-vis des États industrialisés, elles disposent d'un pouvoir d'influence, mais elles ne sont pas capables d'imposer systématiquement leur volonté. Ainsi que le constatait Kenneth Waltz : « aussi longtemps que les États principaux sont les acteurs majeurs, la structure de la politique internationale se définit par rapport à ceux-ci. Car, une théorie qui ignorerait le rôle central de l'État ne pourrait s'avérer possible qu'à compter du moment où des acteurs non-étatiques se révéleraient en mesure de concurrencer les grandes puissances et non pas seulement quelques puissances de second rang ».

- Enfin, le marché global est un facteur incitatif au développement de la coopération internationale. La théorie de l'*intergouvernementalisme* explique ainsi le développement des organisations de coopération et d'intégration par la mise en commun des moyens des États pour faire face aux nouvelles contraintes internationales. Cette coopération apparaît comme un « multiplicateur de puissance », par lequel la collectivité des États compense la puissance perdue individuellement par chaque État. La multiplication des organisations économiques régionales atteste, à ce titre, de l'implication des pouvoirs publics dans la globalisation. L'économie-monde a donc contribué à redistribuer les pouvoirs au sein de la société internationale et à redessiner les structures de la scène interétatique ; elle impose de nouvelles contraintes aux États, mais ne crée pas une nouvelle légitimité susceptible de remplacer la légitimité politique.

§ 5. L'influence de la scène des organisations internationales sur la scène interétatique

257. La multiplication du nombre des organisations internationales symbolise le développement de la coopération internationale. Elle affecte le fonctionnement de la scène interétatique, en réduisant les possibilités de recours à la force et en privilégiant la concertation sur la confrontation. La scène des organisations internationales ne fait cependant pas disparaître le risque de conflit ; elle ne permet pas non plus d'envisager l'établissement d'une *gouvernance* internationale qui instituerait un ordre international distinct de celui des États. La scène des organisations internationales modifie donc les modalités de la cohabitation des souverainetés ; elle ne structure pas la scène internationale selon des modalités nouvelles qui contesteraient la primauté des États. Les États restent ainsi les principaux acteurs de la

scène des organisations internationales, ce qui se vérifie aussi bien pour les organisations de coopération que d'intégration.

Concernant les organisations de coopération, les dernières années du XX^e siècle ont été caractérisées par une résurgence de la diplomatie de conférence (Marie-Claude Smouts). Les organisations de coopération ont ainsi été dans l'incapacité de créer l'ébauche d'un gouvernement mondial (l'espoir de l'entre-deux-guerres) ; elles n'ont pas non plus réussi à se dégager de la tutelle trop exclusive des États, en agissant pour le bien commun de l'Humanité (le discours de la guerre froide). Les organisations de coopération se présentent donc prioritairement comme des forums, où la diplomatie étatique s'exerce sur le mode multilatéral.

Les organisations d'intégration ont une influence plus réformatrice sur la scène internationale en exerçant des attributions déléguées par les États (principe de subsidiarité) et en inventant de nouvelles pratiques de l'action publique. Leur développement va ainsi de pair avec une contraction de la scène interétatique. Cependant, même les organisations d'intégration les plus structurées (Union européenne) ne sont toujours pas en mesure de réduire le rôle des États, ce qui se vérifie à trois points de vue :

- Leur dimension économique demeure sans commune mesure avec leur dimension politique et militaire. Leur visibilité sur la scène diplomatique demeure réduite et leurs capacités à prendre en charge les questions de sécurité sont toujours inexistantes.

- Même si elles prennent la place des États en matière de négociations commerciales, les organisations d'intégration ne disposent que d'un mandat de négociation attribué par les gouvernements. Les accords conclus sont toujours soumis à l'approbation des États. Ceux-ci disposent de la capacité juridique de s'opposer à une négociation (refus d'engager la négociation sur le *New Transatlantic Market* proposée par Sir Leon Brittan en sa qualité de commissaire européen) ou du pouvoir politique de les contester (remise en cause par Édouard Balladur du compromis agricole négocié par le commissaire européen dans le cadre de l'Uruguay Round).

- Enfin, le mode de fonctionnement en réseau des organisations d'intégration permet aux États de multiplier les canaux par lesquels transitent leurs demandes. En ce sens, les processus de décision de l'Union européenne favorisent la concertation entre les administrations nationales par l'intermédiaire d'une « technocratie intergouvernementale » (Jean-Louis Quermonne). Parmi toutes les analyses relatives à la construction européenne, l'« intergouvernementalisme » demeure ainsi la théorie la plus appropriée pour décrire l'insertion de l'Union européenne sur la scène internationale.

La scène internationale de l'après-guerre froide est caractérisée par le reflux de la scène interétatique au bénéfice de la scène de l'économie-monde et de la société-monde. À bien des égards, le

retrait de l'État est néanmoins compensé par la croissance des autres acteurs publics (collectivités locales, organisations d'intégration...) et par les transformations de l'action publique (régulation, coopération internationale...). Il est cependant possible de constater que la scène interétatique était précédemment en expansion continue et qu'elle est désormais entrée dans une phase de contraction. Cette évolution programmée en est seulement à ses débuts ; elle n'a encore guère produit d'effets, comme en atteste la difficulté à déterminer les secteurs où diminuer la dépense publique et l'intervention de l'État. L'inversion de tendance a ainsi un impact psychologique supérieur à ses effets matériels. Il en résulte que la légitimité sur la scène internationale demeure politique. L'avenir de la scène internationale ne dépend donc pas de la contestation de la logique politique par d'autres logiques (économique, sociale ou culturelle) qui ne sont toujours pas en mesure de contester l'hégémonie du politique et des États. Le système international de l'après-guerre froide sera donc façonné par les réponses qui seront apportées à deux problèmes prioritaires :

1. la capacité de restauration de l'hégémonie politique dans les pays où le déficit des acteurs publics exacerbe les tensions sociales et favorise le recours à la violence ;

2. l'adaptation de l'autorité politique face à l'émancipation des acteurs privés alors même, comme le remarquait Samy Cohen dans *La résistance des États* que l'on « ne vit pas la fin des souverainetés, mais un trop-plein de souveraineté contre-productive parce qu'incapacitante. L'avenir des États est dans une forme de *désouverainisation* plus poussée à la mesure des défis qui leur sont adressés ».

258. Bibliographie indicative

Philippe MOREAU DEFARGES, *L'ordre mondial*, Paris, Armand Colin, 4^e éd., 2008, 247 p.

Pierre DE SENARCLENS, *La mondialisation : théories, enjeux et débats*, Paris, Armand Colin, 4^e éd., 2005, 275 p.

Index des personnes citées

(Les chiffres renvoient aux numéros de paragraphes)

A

Acheson (D.), 114, 132
Adda (J.), 13
Aglietta (M.), 226
Alexandre VI (pape), 199
Allais (M.), 232
Allen (D.), tg, 163
Allende (S.), 219
Allison (G. T.), 94
Anderson (B.), 201
Andreff (W.), 219
Annan (K.), 157, 251
Arafat (Y.), 199
Ariffin (Y.), 124
Aron (R.), 3, 14, 42, 46, 54, 60, 75, 84, 91 et s., 94 et s., 99, 110, 115, 123, 130, 159, 195, 203, 221, 243, 246
Ashton (C.), 163
Axelrod (R.), 83, 129

B

Badie (B.), 85, 91, 206
Badinter (R.), 80, 184
Baechler (J.), 224
Bairoch (P.), 13, 230
Baker (J.), 69, 139
Bakounine (M.), 166
Balladur (E.), 204, 257
Ban Ki-moon, 157
Bastid (S.), 80

Beaud (O.), 76, 78
Beaufort d'Hautpoul (général), 204
Bedjaoui (M.), 219
Benoît XV (pape), 199
Bentham (J.), 2
Bertrand (M.), 99, 207
Bettati (M.), 75, 174, 204
Bismarck (O. von), 11, 13, 15, 20 et s., 63, 67 et s., 222
Blair (T.), 139
Blum (L.), 35
Bodin (J.), 77, 84, 92
Boukharine (N. I.), 230
Boulding (K.), 195
Bourdieu (P.), 221
Bourgeois (L.), 32
Bourguinat (H.), 215
Boutros-Ghali (B.), 157
Boyer (R.), 85, 222
Brahimi (L.), 114, 132
Braillard (P.), 151
Brandt (W.), 187, 197, 200
Braudel (F.), 208, 224, 231, 233
Brecher (M.), 103, 195
Brejnev (L.), 56
Bressant (A.), 201
Briand (A.), 26, 32, 37, 99, 139, 163
Brittan (L.), 257
Bruntland (G.), 205
Brzezinski (Z.), 58
Bull (H.), 101, 104, 106, 123, 219
Burdeau (G.), 88, 90

Burton (J.), 166, 169, 170 et s., 201
 Bush (G.), 65 et s., 163, 205
 Buzan (B.), 96, 106, 122

C

Carnot (S.), 15
 Carr (E. H.), 93, 95
 Carrère d'Encausse (H.), 61, 88
 Carter (J.), 58, 96, 187
 Castro (F.), 53, 235
 Chamberlain (N.), 37
 Chirac (J.), 164
 Churchill (W.), 43, 48, 132, 139
 von Clausewitz (K.), 99
 Clinton (B.), 65
 Colard (D.), 83, 178, 205
 Colbert, 222
 Colliard (C.-A.), 177
 Comte (A.), 14, 166, 221
 Constant (B.), 58
 Cordovez (D.), 157
 Coudenhove-Kalergi (R.), 32
 Cox (R.), 157, 221
 Crispi (F.), 21
 Croisat (M.), 137
 Cromwell (O.), 204
 Crozier (M.), 206, 243

D

Daillier (P.), 81
 D'Amato-Kennedy (loi), 65, 72, 242
 Davignon (E.), 139, 163
 Dawes (plan), 32
 Djilili (M.-R.), 151
 Delors (J.), 147, 164, 187
 Demangeon (A.), 23
 Deutsch (K.), 7, 84, 121, 216
 Devin (G.), 207
 Disraeli (B.), 68, 222
 Distler (C.), 201

Dunant (H.), 198
 Dupuy (P.-M.), 186
 Dupuy (R.-J.), 8 et s., 104, 108, 175, 186
 Duroselle (J.-B.), 26, 74, 186, 195
 Duverger (M.), 91

E

Ehrlich (E.), 15
 Eisenhower (D. B.), 52
 Elias (N.), 61, 169, 171 et s., 196
 Eyskens (M.), 164

F

Fanon (F.), 91
 Ferdinand II de Habsbourg (empereur), 87
 Ferry (J.), 14
 Flory (M.), 76
 François-Ferdinand (archiduc), 22
 François-Joseph (empereur), 68
 Franco (général), 29
 Friedman (M.), 243
 Frommold de Martens (F.), 182
 Fukuyama (F.), 60, 196

G

Galtung (J.), 96
 de Gaulle (Ch.), 41, 61, 82, 130, 139, 155, 163, 226
 Gerbier (B.), 218
 Giesen (K.-G.), 172, 241
 Gilpin (R.), 218, 223
 Girault (R.), 13
 Giscard d'Estaing (V.), 139, 163
 Gladstone (W. E.), 66, 222
 Glaser (C.), 123
 Goldfinger (Ch.), 215
 Gorbatchev (M.), 57, 60 et s., 69, 132, 199, 208, 226, 235

- Gramsci (A.), 172, 221
 Grotius, 84, 100
 Guilhaudis (J.-F.), 79, 124, 150
 Guillaume II (empereur), 20 et s., 117

H

- Haas (E.), 136
 Habermas (E.), 169, 172, 196
 Hammarskjöld (D.), 132, 157
 Hayashi (général), 29
 Hayek (F. A. von), 243
 Heath (E.), 187
 Hegel (G. W.F.), 99, 172, 196
 Helms-Burton (loi), 65, 72, 242
 Herz (J.), 92
 Hindenburg (P. von), 29
 Hitler (A.), 29, 34 et s.
 Hoare (S.), 35
 Hobbes (T.), 2, 84 et s., 92, 94, 96, 100
 Hobsbawn (E.), 61, 230
 Hobson (J. A.), 230
 Hoffmann (S.), 7, 130, 163
 Holsti (K.), 92
 Horthy (N.), 28
 Hovland (C.), 202
 Howard (M.), 99
 Hume (D.), 94
 Huntington (S.), 67, 196
 Hussein (S.), 199

I

- Iglesias (E.), 231
 Ikenberry (J.), 72

J

- Jacobson (H.), 157
 Jackson (R.), 82
 Jacquier (B.), 219

K

- Jaruzelski (W.), 56
 Jean-Paul II, 199
 Jervis (R.), 83, 195
 Johnson (L. B.), 57
- Kant (E.), 92, 99 et s., 166
 Kaspi (A.), 74
 Kebabdjian (G.), 211
 Keegan (J.), 99
 Kellogg (F.), 26, 32, 37, 99
 Kennedy (J. F.), 53, 65, 72, 94, 114, 242
 Keohane (R. O.), 82, 109, 129 et s., 166, 217 et s.
 Kemal (M.), 33
 Keynes (J. M.), 13, 30, 208
 Khrouchtchev (N.), 53, 122
 Kindelberger (Ch.), 30, 240
 Kipling (R.), 14
 Kiss (A.-C.), 205
 Kissinger (H.), 45, 87, 90, 98
 Kohl (H.), 149
 Kouchner (B.), 204
 Kozul-Wright (R.), 13
 Krasner (S.), 109, 129
 Kropotkine (P. A.), 166
 Krugman (P.), 216, 259
 Kun (B.), 26

L

- Laïdi (Z.), 8, 61, 136, 163, 166, 168, 196, 224
 Laroche (J.), 244
 Laski (H.), 15
 Laval (P.), 30, 35
 Léger (A.), 32
 Lénine (V. I.), 25, 91, 122, 230
 Lequesne (C.), 150
 Lie (T.), 132
 List (F.), 231 et s.

Louis XIII, 87
 Louis XIV, 204
 Luxembourg (R.), 230

M

Machiavel (N.), 2, 99
 Maitland (D.), 201
 Malenkov (G. M.), 122
 Malthus (T. R.), 15, 193
 Marseille (J.), 230
 Marshall (général), 49, 139
 Marx (K.), 91, 99, 166, 199
 McLuhan (M.), 45, 200 et s.
 Meltzer (A.), 226
 Merle (M.), 9 et s., 42, 108, 201 et s.
 Milosevic (S.), 117 et s.
 Mitrany (D.), 135
 Mitterrand (F.), 98, 204
 Monroe (doctrine), 18, 65
 Moravcsik (A.), 130
 Moreau Defarges (P.), 165, 258
 Morgenthau (H. J.), 3, 47, 95, 120, 123, 195
 Moscovici (S.), 202
 Mougel (F.-C.), 74
 Muller (P.), 147
 Mussolini (B.), 37

N

Nansen (passeport), 78, 145
 Nasser (G.), 114, 157, 234
 Nguyen Quoc Dinh, 81
 Nietzsche (F.), 93
 Nigoul (C.), 78
 Nixon (R.), 98, 226
 Noriega (général), 56
 Nurske (R.), 231
 Nye (J. S.), 82, 95, 166, 217, 221

O

Ohmae (K.), 218
 Ory (P.), 15, 61, 235

P

Pacteau (S.), 74
 Pellet (A.), 81
 Perez de Cuellar (J.), 157
 Perry (commodore), 19
 Pershing (général), 18
 Pfaff (W.), 66 et s.
 Pie IX (pape), 199
 Pilsudski (J.), 28
 Philippe le Bel, 2
 Pleven (R.), 139, 163
 Plihon (D.), 215
 Poincaré (R.), 30
 Polanyi (K.), 229
 Pompidou (G.), 139
 Prebish (R.), 231
 Proudhon (P.-J.), 166

Q

Quermonne (J.-L.), 137 et s., 158, 165, 257

R

Reagan (R.), 57
 Reich (R.), 218
 Renouvin (P.), 195
 Ricardo (D.), 213, 231 et s., 234
 Richelieu (cardinal de), 222
 Roosevelt (T.), 18
 Roosevelt (F. D.), 43, 49, 82, 114, 132, 239
 Rosecrance (R.), 63, 67 et s., 223, 239
 Rosenau (J.), 61, 84, 167, 173
 Rostow (W. W.), 231

Rousseau (J.-J.), 2, 201
 Rueff (J.), 243
 Ruiz Fabri (H.), 228
 Rummel (R.), 92, 99
 Rushdie (S.), 199

S

Sadate (A el.), 199
 Saint Thomas d'Aquin, 99
 Samuelson (P.), 190
 Sandretto (R.), 219
 Sauvy (A.), 234
 Scelle (G.), 108, 166, 183
 Schelling (T.), 98
 Schmitt (C.), 99
 Schuman (R.), 135, 139
 Schweller (R.), 67
 Senarclens (P. de), 89, 99, 124, 141, 146, 245, 258
 Sismondi (S.), 231
 Snyder (R.), 94
 Smith (A.), 150, 243
 Smouts (M.-C.), 132, 140, 206 et s., 243, 257
 Spaak (P.-H.), 139
 Spengler (O.), 23
 Staline (J. D.), 10, 26, 43, 51, 57, 132, 199, 230
 Stavisky (affaire), 29
 Stein (A.), 109
 Stimson (doctrine), 32, 35, 80
 Stirner (M.), 166
 Strange (S.), 85, 95, 221, 223, 225, 235, 237, 240 et s., 256
 Stresemann (G.), 32, 37

T

Tardieu (A.), 30
 Tarnoff (doctrine), 72
 Teilhard de Chardin (P.), 196
 Thatcher (M.), 155

Thucydide, 2
 Tirpitz (amiral von), 22
 Tite-Live, 99
 Tito (J. B.), 50
 Tocqueville (A. de), 202, 243, 250
 Tönnies (F.), 102, 105
 Torrelli (M.), 78
 Truman (H.), 49, 235

U

U Thant, 157

V

Valéry (P.), 10, 208
 Varga (E.), 230
 Vasak (K.), 178
 Vauban, 79
 Védrine (H.), 64, 248
 Vennesson (P.), 98
 Visscher (Ch de.), 79
 Vitoria (F.), 99
 Voltaire (F. M.), 94

W

Waldheim (K.), 157
 Washington (G.), 18
 Wallerstein (I.), 231, 233
 Walzer (M.), 99
 Waltz (K.), 7, 67, 85, 96, 99, 103, 123, 256
 Weber (M.), 14, 95, 99, 199, 224
 Weiss (P.), 165
 Wilson (W.), 18, 32, 65, 98, 120, 169, 201

Y

Young (plan), 32

Index analytique

(Les chiffres renvoient aux numéros de paragraphes)

A

Acte d'Helsinki : *voir* CSCE/OSCE

Acte unique : *voir* Union européenne

Acteur international : 10 et s., 47, 73
et s., 75, 145, 159, 164, 204

AELE : 216

Afro-asiatisme : *voir* Non-alignés

Agenda : 139 et s.

– pour la Paix : 71 et s., 114, 132,
146

Agression : 110, 118

– crime d' : 175

– définition : 98

– guerre d' : 62

Aide publique au développement :
178, 221 et s., 224 et s.

– aide liée : 221

– CAD : 224

– coopération décentralisée : 224

– conditionnalité : 184

– décennie du : 132, 146, 234

– point IV : 235

AIEA : *voir* Nucléaire

Ajustement structurel : *voir* FMI

ALENA : 216

Alliance : 7, 66, 117 et s.

– ANZUS : 49

– Atlantique (OTAN) : 50, 57, 62,
65, 69, 99, 110, 114, 118, 132,
139, 163

– axe : 34, 35, 37, 51, 132

– communauté de : 118

– Entente cordiale : 21

– des Trois empereurs : 21

– Franco-russe : 21

– Petite Entente : 34, 36

– Ligue balkanique : 22

– OTASE : 49

– Pacte de Bagdad : 49

– Pacte de Varsovie (OTV) : 51,
56, 65, 110, 121

– Triple Entente : 20, 22, 46, 73

– Triplice/Triple Alliance : 21, 73

AMI : *voir* Finances mondiales

Amnesty International : *voir* ONG

Antarctique : 91, 110

APEC : 216

Arbitrage international : 32, 114

– Acte général d' : 32

– CPA : 32

Armes

– Bactériologiques : 110

– balistiques : 42, 45

– causant des effets traumatiques
excessifs : 110

– chimiques : 110

– conventionnelles/classiques : 110

– de destruction massive : 110

– essais nucléaires : 110, 143

– initiative de défense stratégique
(IDS) : 60

- maîtrise des armements (*arms control*) : 8, 110
- mines : 110
- nucléaires : 38, 42, 45, 53 et s.

ASEAN : 216

B

Banque mondiale (BIRD) : 44, 60, 73, 113, 132, 161, 198, 205, 219, 223, 225 et s., 234

BERD : 235

Bipolarité : 46 et s., 56 et s., 167

Blocus : *voir* Sanctions internationales

Bons offices : *voir* Règlement pacifique des différends

Bretton Woods : *voir* FMI

Briand-Kellogg (pacte) : 26, 32

Bruntland (rapport) : *voir* Environnement

C

CAEM (Comecon) : 50, 60

Capitalisme : 208, 215, 221 et s., 230 et s.

Capitulations (régime des) : *voir* Minorités

CECA : 139, 149, 163

CEE : *voir* Union européenne

CED : 139, 163

- plan Pleven : 139

Citoyenneté : *voir* Population

Civilisation

- choc des : 196

Clause de la nation la plus favorisée : *voir* Échange international

CNUCED : 126, 132, 219, 224, 234 et s.

COCONA : 69, 72

Coexistence pacifique : 42, 45, 57, 99, 122

Commerce international : *voir* Échange international

Communauté internationale : *voir* Société internationale

Communication : *voir* Information

Compétence nationale exclusive : *voir* Droits de l'homme

Compétitivité : *voir* Échange international

Complexe de sécurité : *voir* Sécurité

Concert européen : 11 et s., 20, 22

Conciliation : *voir* règlement pacifique des différends

Conditionnalité : *voir* Droits de l'homme

Condominium américano-soviétique : 56

Conférence

- d'Algésiras : 18, 22

- de Bandung : 234

- de Berlin (1885) : 17

- de Berlin (1954) : 53

- de La Haye (1889-1907) : 15, 110, 182

- de Munich : 37

- de San Francisco : 132

- de Vienne (1993) : 60, 68, 73, 132, 176, 179 et s.

- de Yalta : 43, 53, 132

Confiance

- MDCS : 110

Conflits de faible intensité : *voir* Guerre

Conflits périphériques : *voir* Guerre

Conseil de l'Europe : 98, 127, 139, 179, 185, 204

Constructivisme : 195

Contrôles internationaux : 184

Crise

- d'Agadir : 22

- de Berlin : 49

- de Budapest : 51

- de Cuba : 10, 53, 56, 94

- de Fachoda : 21
 - de Suez : 52, 58
 - de Tanger : 22
 - de 1929 : 24 et s., 208, 226, 239 et s.
 - Crimes contre l'humanité : voir Sanctions internationales
 - Crimes de guerre : voir Sanctions internationales
 - CSCE/OSCE : 57, 68, 110, 121 et s., 163
 - Acte d'Helsinki : 51, 57, 68, 181, 204
 - Pacte de Stabilité en Europe : 204
 - Culture : 186
 - exception culturelle : 196, 212, 248
 - hégémonie : 58, 66, 82
 - soft-power* : 95, 221
 - UNESCO : 126, 146, 177, 179, 186, 205
- D**
- Décision : 90, 94, 113
 - analyse de la : 7, 94
 - consensus : 131, 136, 157, 185
 - non-décision : 157
 - Déclin : 23
 - Décolonisation : 41 et s., 78 et s., 82, 88 et s., 91, 204
 - colonisation : 13 et s., 230
 - Démocratie : 29, 37, 58 et s., 66, 68, 88, 92, 178, 184, 224
 - de marché : 196, 224 et s., 229, 233
 - d'opinion : 202 et s.
 - démocratisation : 202
 - pax democratica* : 92
 - Démographie : voir Population
 - Dénucléarisation : 110
 - non-prolifération/contre-prolifération : 110
 - Dependencia* : 231 et s.
 - Déréglementation/dérégulation : 215, 223
 - réglementation : 223, 236, 243
 - régulation : 243
 - Désarmement : 32, 36, 110 et s., 121
 - conférence du : 32
 - CTBC : 110
 - maîtrise des armements (*arms control*) : 8, 110
 - nucléaire : 38, 42, 45, 53 et s.
 - SALT/START : 54, 57, 62, 110
 - TNP : 110, 143
 - Détente : 10, 55, 166
 - Dettes : 57, 226, 235, 239, 254
 - ajustement structurel : 223, 226
 - pays pauvres très endettés (PPTE) : 231
 - Développement
 - Aide : 178, 221, 222, 224 et s.
 - CCEI : 234
 - CNUCED : 126, 132, 219, 224, 234 et s.
 - décennie du : 132, 234
 - dialogue Nord-Sud : 178, 234 et s.
 - durable : 205
 - Groupe des : 132, 234 et s.
 - indicateur de développement humain : 205
 - nationalisation/privatisation : 219, 238
 - NOEI : 132, 186, 234
 - NOMIC : 146
 - NPI : 235
 - PMA : 224, 235
 - PED : 226, 231, 234, 235
 - PNUD : 126, 161, 198, 205, 224
 - PPTE : 231
 - rapport Bruntland : 205

- sous-développement : 231
 - tiers-monde : 60 et s., 73, 85, 91, 132, 162, 164, 198, 225, 228, 231
 - tiers-mondisme : 235
 - Diplomatie : 7, 97 et s., 163, 236
 - commerciale : 83, 228
 - de conférence : 257
 - monopole de la représentation diplomatique : 7, 94
 - multilatérale : 94
 - préventive : 114, 132
 - privée : 94
 - *Quatorze points* : 18, 98, 201
 - secrète : 32, 34, 45, 201
 - verte : 203
 - Dissuasion
 - nucléaire : 99, 120
 - Doctrines
 - Carter : 96
 - Malenkov : 122
 - Monroe : 18
 - Stimson : 32, 35
 - Tarnoff : 72
 - Truman : 49
 - Doctrines (suite)
 - de la coexistence pacifique : 42, 45, 57, 99
 - du *containment* : 49
 - Droit
 - communautaire : 147 et s.
 - de l'environnement : 205 et s.
 - de la mer : 163
 - des conflits armés : 15, 107 et s.
 - des gens : 175 et s.
 - humanitaire : voir Droits de l'homme
 - international privé : 242
 - international public : 102 et s.
 - naturel : 2
 - des peuples à disposer d'eux-mêmes : 28, 41, 80, 88, 99, 204
 - principes généraux du droit : 86, 108
 - public de l'Europe : 86
 - Droits de l'homme : 57, 68, 132, 175 et s., 197 et s.
 - *Amnesty International* : 171, 198
 - charte africaine des : 179
 - Commission des : 131 et s., 144, 180, 184, 198, 204
 - Comité des : 180 et s., 184
 - compétence nationale exclusive : 183
 - conditionnalité : 184
 - conseil des : 180
 - convention européenne des : 179, 185
 - convention inter-américaine des : 179
 - déclaration universelle : 176 et s., 204
 - démocratisation : 198
 - droit humanitaire : 182
 - Haut-commissaire aux : 180
 - impossibilité d'agir (doctrine de l') : 184
 - ingérence/non-ingérence : 26, 66, 68, 76, 79 et s., 88, 100, 105, 108 et s., 114, 132, 184, 198, 203 et s.
 - Drogue : voir Mafia
- E**
- Échange international : 45, 203 et s., 214, 219, 224, 228, 231 et s.
 - AGCS : 201
 - AMF : 228
 - avantage comparatif : 213, 228, 231
 - charte de Marrakech : 72, 201, 228

- clause de la nation la plus favorisée : 57, 83, 184, 212, 228
- clause sociale : 228
- CNUCED : 126, 132, 219
- compétitivité : 213, 237, 241
- conventions de Youndé et de Lomé : 83, 184, 234
- GATT/OMC : 44, 65, 213, 216, 224, 228 et s., 242
- *Kennedy Round* : 44
- loi D’Amato-Kennedy : 242
- loi Helms-Burton : 65, 242
- matières premières : 219, 224, 230 et s.
- préférences généralisées : 83, 186, 234
- protectionnisme : 13, 19, 25, 44, 208, 228
- stabex/sysmin : 234
- taux d’ouverture : 13, 210
- *Tokyo Round* : 44, 212, 228
- *Uruguay Round* : 212, 228, 257
- Écologie : voir Environnement
- Économie de marché : 40, 60, 85, 198, 208, 220, 222 et s., 232
- Économie-monde : 208 et s., 231, 243
- EEE : voir Union européenne
- Égalité souveraine : voir État
- Église catholique : voir Religion
- Embargo : voir Sanctions internationales
- Empire : 14, 22 et s., 41, 54, 61, 75, 84 et s., 91, 105, 216, 219
- Enquête : voir Règlement pacifique des différends
- Entreprise : 205, 208 et s., 233
 - en réseau : 205
 - IDE : 210 et s., 233
 - multinationale (FMN) : 174, 218 et s., 223, 235, 238, 256
 - nationalisation/privatisation : 219, 238
- Environnement : 8, 15, 62, 83, 96, 103, 132, 187, 190, 205 et s., 228
 - Agenda 21 : 108, 146, 205
 - charte de la Nature : 205
 - devoir de précaution : 205
 - diplomatie verte : 205 et s.
 - droit de l’ : 205 et s.
 - *Greenpeace* : 202
 - PNUE/FME : 205
 - pollution : 190
 - sommet de Rio : 205
 - sommet de Stockholm : 205
- Embargo : voir Sanctions internationales
- Épidémies/épizooties : 189 et s.
 - Sida : 191, 202
- Équilibre
 - des pouvoirs : 119 et s.
 - *balance of power* : 23, 67, 120 et s.
- Équité : voir Réciprocité
- État : 75 et s.
 - crise de l’ : 27 et s.
 - de droit : 7, 91, 180
 - égalité souveraine : 77 et s.
 - faible/*collapsed states/failed states* : 91
 - indépendance : 80, 209 et s.
 - ingérence/non-ingérence : 26, 66, 68, 76, 79 et s., 88, 100, 105, 108 et s., 114, 132, 184, 198, 203 et s.
 - intégrité territoriale : 79, 104
 - modeste : 206, 243
 - nation : 27 et s., 88
 - providence : 30, 80, 222, 229, 237, 247
 - retrait de l’ : 226 et s., 236, 238
 - souveraineté : 8, 82 et s., 91, 166, 199, 236 et s.
 - stratège : 214, 241, 255

F

FAO : 126

Finances mondiales

- ajustement structurel : 80, 223, 226
- AMI : 219
- Banque mondiale : 44, 60, 73, 113, 132, 161, 198, 205, 219, 223, 225 et s., 234
- Bretton Woods (accords de) : 44, 139, 215, 226 et s.
- convention Drago-Porter : 22, 82
- dette : 60, 219, 224 et s., 229
- dévaluation : 25
- FMI : 44, 60, 69, 132, 192, 223 et s., 226
- Gold Standard Act* : 30
- G-7 : 226
- G-20 : 226
- IDE : 210 et s., 233
- inflation : 25, 213, 223
- Jamaïque (accords de) : 226
- PPTE : 231
- Ratio Cooke : 223, 240
- surveillance multilatérale : 223

Firme multinationale : *voir* Entreprise multinationale

FMI : 44, 60, 69, 132, 192, 223 et s., 226

Fonctionnalisme/néofonctionnalisme : 135 et s.

–*spill over effect* : 136

Fondamentalisme : *voir* Religion

Frontières : *voir* Territoire

G

GATT/OMC : *voir* Échange international

Globalisation : 8, 10, 13, 24 et s., 44, 58 et s., 73, 90 et s., 99, 132, 149,

168, 173, 192, 196, 208 et s., 215, 217 et s., 221, 224, 227, 236, 242

Gouvernance : 187 et s., 225

–globale : 187 et s.

–commission Brandt : 197, 200

Groupe

–de Visegrad : 69, 216

–des 7/8 : 69, 132, 186, 223, 226

–des 77 : 132, 234

Guérilla : *voir* Violence

Guerre : 96 et s.

–civile : 99, 114, 185

–conflits de faible intensité : 99

–conflits périphériques : 57, 62, 120, 199

–crimes de guerre : 117, 185, 204

–droit des conflits armés : 15, 110

–hors-la-loi : 32, 35

–juste : 99

–légitime défense : 98 et s., 114 et s., 121

–nécessaire : 99

–représailles : 115

–sainte : 199

Guerre (suite)

–d’Afghanistan : 57, 65, 75, 114, 132, 235

–balkanique : 22

–du Congo : 154

–de Corée : 49, 114

–d’Espagne : 35

–dans l’ex-Yougoslavie : 61 et s., 79, 99, 114 et s., 118, 139, 165

–d’Ethiopie : 35

–froide : 38 et s., 55 et s.

–d’Indochine : 41

–indo-pakistanaise : 114

–israélo-arabe : 52, 56, 79

–du Kippour : 98

–du Koweït : 62, 65, 118, 132, 157, 199

- Première Guerre mondiale : 2, 45 et s., 58, 98, 126
- Seconde Guerre mondiale : 37 et s., 117, 132, 230
- sino-japonaise : 35
- des Six Jours : 56
- du Vietnam : 57, 95

H

- HCR : voir Réfugiés
- Hégémonie : 58, 66 et s., 82, 120, 199, 221
- puissance structurelle : 95, 221, 241
 - *soft power* : 95, 221
- Histoire : 1, 79, 87, 91, 187, 201, 222
- fin de l' : 60
- Humanité : 91, 99, 104, 122, 135, 140, 167, 171, 186
- crime contre l' : 75, 117, 185
 - patrimoine commun de l' : 991, 110, 186

I

- IDE : voir Entreprise multinationale
- Identité : 61, 88, 90, 121, 139, 163, 171, 173, 194, 196
- Idéologie : 48, 61, 195
- Impérialisme : 13, 208, 230
- Indice de développement humain : voir Développement
- Indice d'accès aux technologies numériques (DAI) : 201
- Information : 126, 201, 214
- Internet : 201, 214
 - révolution relationnelle : 201
 - rapport Maitland : 201
 - société de communication globale : 201
 - UIT : 126

- village planétaire : 201
- Ingérence/intervention humanitaire : voir Droits de l'homme
- Innovation : 214 et s., 237
- Interdépendance : 126 et s.
- complexe : 82, 129
- Intégration : 7, 125 et s., 208, 216, 231
- Intérêt : 93 et s.
- général : 94, 133, 170
 - national : 87, 93
- Internet : voir Information
- Intergouvernementalisme : 130, 164, 256
- Isolationnisme : 65
- doctrine Monroe : 65
 - *non entanglement* : 18

J

- Justice internationale : 113 et s.
- clause facultative de juridiction obligatoire : 113
 - CIJ : 98, 108, 113, 151, 154, 175, 183, 204
 - CJCE : voir Union européenne
 - Cour pénale internationale : 65, 117 et s., 164, 183, 185, 198, 202, 250
 - CPIJ : 32, 82, 108, 113, 183
 - tribunal d'Arusha : 117
 - tribunal de La Haye : 117 et s.
 - tribunal de Nuremberg : 117
 - tribunal de Tokyo : 117

L

- Légitime défense : voir Guerre
- Libéralisme : 166, 172, 225, 233
- Libre-échange : 216, 222, 232
- AELE : 216
 - ALENA : 216

- avantage comparatif : 213, 228, 231
 - NTM : 216
 - zone de libre-échange : 216
- Liberté de circulation
- acte d'Helsinki : 51, 57, 68, 181, 204
 - des biens : 211
 - des capitaux : 10, 215
 - des hommes : 206, 216
- Lomé (conventions) : voir Union européenne

M

- Maastricht (traité de) : voir Union européenne
- Mafia : 173, 189, 192, 237
- Drogue : 173, 187, 192
- Maintien de la paix : 62, 69, 110 et s., 114, 131, 154
- Casques bleus : 157
 - diplomatie préventive : 114, 132
 - missions de Petersberg : 163
- Maîtrise des armements : voir Désarmement
- Marchandisation : 172, 211 et s., 229
- Marché : 8, 24 et s., 44, 59 et s., 73, 149, 158, 163, 208 et s., 222, 224 et s.
- commun : 136, 216
 - financier : 201, 215
 - global : 209, 215, 236, 251, 256
 - unique : 130, 139, 163, 216
- Marrakech (charte de) : voir Échange international
- Marshall (plan) : 235
- Matières premières : voir Échange international
- Médiation : voir Règlement pacifique des différends
- Messine (conférence de) : voir Union européenne

- Migrations : voir Population
- Minorités : 28, 41, 80, 181, 184, 202, 204
- droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : 28, 41, 80, 88, 99, 204
 - intangibilité des frontières : 41, 79
 - intégrité territoriale : 41, 79, 104, 204
 - protection des : 28, 204
 - régime de capitulation : 98, 175
- Monde
- de la vie : 169
 - fini : 10, 208
 - post-westphalien : 167
 - westphalien : 84
- Mondialisation : voir Globalisation
- Monopole
- de la représentation diplomatique : 7, 94
 - de la violence légitime : 84, 92
- Multipolarité : 67, 103
- Multilatéralisme : 65 et s., 132, 140 et s.

N

- Nation
- État-nation : 27, 28, 88 et s.
 - Réveil des : 61
- Nationalisme : 61, 91, 171, 196
- droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : 28, 41, 80, 88, 99, 204
 - économique : 218
 - principe des nationalités : 89
- Nationalisation : voir Entreprise
- Nationalité : voir Population
- Néo-institutionnalisme : 129
- régime des droits de l'homme : 203

- régime de l'environnement : 203
- théories des régimes : 108
- NOEI : voir Développement
- NOMIC : voir Développement
- Non-alignés/MNA : 234
 - afro-asiatisme : 61, 91
 - conférence de Bandung : 234
 - Pancha Shila (principe du) : 122
- Non-ingérence : voir Souveraineté
- NTIC : 214
- NPI : voir Développement
- Nucléaire
 - AIEA : 144
 - armement : 38, 42, 45, 53 et s.
 - CTBC : 110
 - dénucléarisation : 91, 110, 132, 144
 - désarmement/maîtrise des armements : 38, 42, 45, 53 et s.
 - doctrine de la riposte graduée : 54
 - doctrine des représailles massives : 54
 - dissuasion : 99, 120, 122
 - non-prolifération/contre-prolifération : 42, 54, 57, 110, 143
 - *pax atomica* : 46, 53 et s., 99, 122
 - TNP : 110, 143 et s.

O

- Objectivisme sociologique : 166
- Occidentalisation : 11, 85, 196, 208, 233
- OEA : 179
- OECE/OCDE : 139, 198, 219, 236
- OMC : voir Échange international
- ONG : 145 et s., 163, 170, 174, 184 et s., 197 et s., 202 et s., 235, 242, 250 et s.
 - *Amnesty International* : 171, 198
 - CICR : 198, 204

- *Greenpeace* : 202
- ONU : 41, 43, 106, 110 et s., 118, 126, 131 et s., 143 et s., 151, 154, 157, 160 et s., 177, 179, 184, 192, 204, 251
 - Assemblée générale : 110, 126, 154, 204, 220, 234
 - budget : 153 et s.
 - charte : 43, 75, 80, 82, 99, 100, 110, 114 et s., 176, 204, 235
 - chapitre VII : 75, 80, 114, 119, 131 et s., 163, 184, 204
 - conférence de San Francisco : 43
 - Conseil de sécurité : 65 et s., 82, 100, 108, 113 et s., 131 et s., 144, 154, 157, 162, 164, 185, 204
 - maintien de la paix : 62, 69, 110 et s., 131 et s., 154, 157, 163
 - réforme : 154
 - résolution Acheson : 114, 132
 - secrétaire général : 112, 114, 131 et s.
- OPEP : voir Pétrole
- Opinion publique : 15, 45, 67, 98, 146, 163, 173, 201 et s., 252
 - démocratie d'opinion : 202
 - révolution relationnelle : 201
 - village planétaire : 201
- Organisation de la conférence islamique : voir Religion
- OTAN : voir Alliance
- OUA : 41, 132

P

- Panafricanisme : 61, 91
- Pacte
 - anti-Komintern : 34
 - Briand-Kellogg : 26, 32, 37, 99
 - d'acier : 34 et s.
 - de Bagdad : 49
 - de Varsovie : 51, 56 et s., 65, 72, 121

–de stabilité en Europe : 204

Paix

–*pax americana* : 63

–*pax atomica* : 46, 53 et s., 99, 122

–*pax democratica* : 92, 121

–*perpétuelle* : 100

–conférence de : 32, 33

Panislamisme : voir Religion

Partenariat pour la Paix : 69

PECO : 216

–groupe de Visegrad : 216

Perception : 195

Pétrole : 219, 234 et s.

–sécurité énergétique : 96

Pleven (plan) : voir CED

Pluralisme juridique : 15

PMA : voir Développement

PNUD : voir développement

PNUE/FME : voir Environnement

Pollution : voir Environnement

Population : 13, 60 76 et s.

–apatrides : 78, 145, 177

–citoyenneté : 78

–démographie mondiale : 193

–migrations : 13, 191, 193

–minorités : 28, 41, 80, 181, 184, 202, 204

–nationalité : 28, 78 et s.

Précaution (devoir de) : voir Environnement

Prolifération/non-prolifération/
contre-prolifération : 42, 54, 110

–essais nucléaires : 54, 65, 110, 143, 202

–TNP : 110, 143

Protectionnisme : voir Échange international

Protectorat : 14, 18 et s., 80, 82, 204

Puissance : 2, 20, 17 et s., 31, 64, 67, 76, 82, 95, 236 et s.

–*soft-power* : 95, 221

–structurelle : 95, 221, 241

Q

Quatorze points : voir diplomatie

R

Rapport

–Bruntland : 205

–Davignon : 139

–Maitland : 201

Réalisme/néoréalisme : 67, 85, 95, 99, 121, 169

Recherche et Développement : voir Innovation

Reconnaissance : 26, 80, 186

Réfugiés : 145 et s., 177, 204

–convention sur les : 145

–HCR : 145

Régionalisation : 70, 178, 196, 216

Règlement pacifique des différends : 32, 80, 108, 111 et s.

–arbitrage : 113

–bons offices : 112

–conciliation : 112

–enquête : 112

–médiation : 112

Religion : 8, 176, 196, 199 et s.

–église catholique/diplomatie vaticane : 199

–fondamentalisme : 196

–Islam : 199

–Organisation de la conférence islamique (OCI) : 199

–Panislamisme : 61, 91

–Révolution khomeinyste : 199

–théologie de la libération : 199

Représailles : voir Guerre

Rétorsion : 109, 115

Réseau (x) : 170 et s.

–entreprise en : 205

–géographie des : 200

–politique en : 147

Responsabilité internationale : 105, 115 et s.

Réciprocité : 83

– clause de la nation la plus favorisée : 57, 83, 184, 212, 228

– équité : 83

Réunification allemande : 70

Révolution

– française : 26, 88

– khomeinyste : 199

– russe : 26

S

SALT/START : voir Désarmement

Sanctions internationales : 107, 115 et s.

– blocus : 49, 53, 118, 224

– crimes de guerre : 117, 185, 204

– crime contre l'humanité : 117, 185, 204

– embargo : 65, 118, 191

– mesures coercitives : 115

Schuman (plan) : voir Union européenne

SDN : 23 et s., 32 et s., 108, 110, 114, 118, 126, 145, 160, 176

Sécurité : 7, 62, 91, 96 et s.

– collective : 31 et s., 34, 114

– communauté : 121

– complexe de : 96, 122

– dilemme de : 92

– énergétique : 96

– sociétale : 62, 96

SME : voir Union européenne

Société

– anarchique : 100 et s.

– civile : 15, 76 et s., 90, 98, 166, 172, 197, 206, 236, 245

– communauté internationale : 8, 58, 66, 81 et s., 98 et s., 102 et s., 114, 132, 174, 186

– de communication globale : 201

– internationale : 8, 89, 100, 104, 166

– monde : 166 et s., 243

– système diplomatique : 10, 16, 26

– système international : 10, 102, 257

Solidarité : 186, 197, 198, 235

Sommet

– de Genève (1955) : 53

– de Paris (1960) : 53

– de La Haye : voir Union européenne

Souveraineté : 8, 82 et s., 91, 166, 199, 236 et s.

– indépendance : 61, 82, 88, 132

– limitée : 98

– non-ingérence : 6, 68, 80, 88, 100, 105, 108, 114, 132, 198, 204, 248

– positive et négative : 82

Spécialité (principe de) : 127

Spill over effect : voir Fonctionnalisme

Stabilité (pacte de) : voir CSCE/OSCE

Stratégie

– nucléaire : 54

– indirecte : 42

Stresa (front de) : 35

Subsidiarité (principe de) : voir Union européenne

T

Territoire : 77 et s., 204, 208

– exclusivité territoriale : 76, 79

– intangibilité des frontières : 41, 79

– intégrité territoriale : 41, 79, 104, 204

– sans maître : 91

- *Uti possidetis juris* : 91
 - Terrorisme : voir Violence
 - Théologie de la libération : voir Religion
 - Tiers-monde : 52, 60, 62, 73, 85, 91, 132, 146, 162, 178, 198, 219, 225, 231
 - Tiers-mondisme : voir Développement
 - Tokyo round : voir Échange international
 - Totalitarisme : 29, 61, 201
 - Traité
 - de l'Atlantique Nord : 41
 - ciel ouvert : 110
 - de contre-assurance (1881) : 121
 - d'interdiction des essais nucléaires (CTBC) : 110
 - de réassurance (1887) : 21
 - germano-soviétique : 26, 34, 37
 - FNI : 110
 - franco-polonais : 34
 - SALT I/II : 54, 57, 110, 122
 - sur la stabilité conventionnelle en Europe : 72
 - START I/II : 62, 110
 - TIAR : 56, 58
 - TNP : 110, 143, 144
 - Traité (suite)
 - d'Amsterdam : 138 et s., 148, 163
 - de l'Antarctique : 110
 - de Bruxelles : 49
 - de Dunkerque : 139
 - de Lausanne : 33
 - de Locarno : 32, 36
 - de Maastricht : 70, 90, 138 et s., 148 et s., 158, 163, 205, 236
 - de Moscou : 54, 110
 - de Pelindaba : 110
 - de Portsmouth : 18 et s.
 - de Rome : 133, 138 et s., 148 et s.
 - de Rappalo : 26
 - de Rarotonga : 110
 - de Saint-Germain : 33
 - de Sèvres : 33
 - de Shimonoseki : 19
 - de Tlatelolco : 110
 - de Versailles : 33
 - de Washington : 32, 57, 110
 - de Westphalie : 84, 86 et s., 173
 - Transition : 163, 232
 - Transnationalisme : 166, 173
- U**
- UEO : 69, 98, 139, 163
 - missions de Petersberg : 163
 - UNESCO : 43, 126, 146, 177, 179, 186, 205
 - UNICEF : 177
 - Union douanière : 139, 216
 - *Zollverein* : 216
 - Union européenne : 32, 37, 65, 70, 158 et s., 204, 225, 234 et s., 240
 - acquis communautaire : 150
 - Acte unique : 138 et s., 149, 163
 - budget : 147 et s.
 - CJUE : 148
 - Commission européenne : 191, 226, 242
 - compromis de Luxembourg : 139, 149
 - conférence de Messine : 139
 - Conseil européen : 138 et s., 163, 184, 226
 - Conseil des ministres : 138 et s., 149, 163
 - conventions de Lomé et de Youndé : 83, 184, 254
 - critères de Maastricht : 90, 139, 236
 - déclaration d'identité européenne : 139, 163

–déclaration solennelle sur l'Union européenne : 139, 163
 –droit communautaire : 148 et s.
 –EEE : 216
 –élargissement : 139
 –Eurobaromètre : 202
 –IESD : 138
 –PAC : 139, 155
 –Parlement européen : 138 et s., 165, 202, 205
 –plans Fouchet : 139, 163
 –plan Schuman : 139
 –PESC/CPE : 70, 139, 158, 165
 –PESCD : 163
 –principe de subsidiarité : 133, 149, 257
 –rapports Davignon : 139, 163
 –Schengen (convention espace) : 79, 139, 216
 –SME : 139
 –sommet de La Haye : 139, 163
 –stabex/sysmin : 234
 –traité d'Amsterdam : 138 et s., 148, 163
 Traité de Lisbonne : 138, 148 et s., 163, 202
 –traité de Maastricht : 70, 90, 138 et s., 148 et s., 158, 163, 205, 236
 –traité de Rome : 133, 138 et s., 148 et s.
 –UEM : 138 et s.
 –unipolarité : 67, 73, 103

U

Universel/universalisation : 12, 14, 68, 85, 91, 106, 196, 216, 224
 Urgence : 198
 –temps mondial : 8, 61, 168
Uruguay Round : voir Échange international
Uti possidetis juris : voir Territoire

V

Violence : 2, 4, 6, 35, 42, 59, 61 et s., 82, 84, 92, 96, 98 et s., 107, 114 et s., 221, 248
 –guérilla : 42, 99
 –terrorisme : 42, 62, 66, 96, 99, 117, 132, 175, 199
 –stratégie indirecte : 42
 –structurelle : 96, 248
 –symbolique : 221
 Visegrad (groupe de) : voir PECO

Y

Yaoundé (conventions de) : voir Union européenne

Z

Zollverein : voir Union douanière

Liste des encadrés

(Les chiffres renvoient aux numéros de pages)

Encadré 1 : 1880-1914 – 20 dates à retenir	31
Encadré 2 : 1918-1939 – 20 dates à retenir	43
Encadré 3 : 1945-1989 – 20 dates à retenir	60
Encadré 4 : 1990-2009 – 24 dates à retenir	77
Encadré 5 : Citoyenneté et nationalité	85
Encadré 6 : Frontières et relations internationales	87
Encadré 7 : La reconnaissance	88
Encadré 8 : Indépendance et souveraineté	92
Encadré 9 : La diplomatie coercitive	120
Encadré 10 : La diplomatie préventive	151
Encadré 11 : L'intervention de l'OTAN au Kosovo	156
Encadré 12 : Le Saint-Siège dans les relations internationales	265
Encadré 13 : La protection des minorités	276
Encadré 14 : Le développement durable	282
Encadré 15 : Les nationalisations au regard du droit international	303
Encadré 16 : Le G-7/G-8/G-20	315
Encadré 17 : Les politiques inspirées de la <i>dependencia</i>	323
Encadré 18 : L'aide au développement	332

Table des matières

Avertissement & Remerciements	5
Introduction	9
§ 1. L'objet des relations internationales	9
§ 2. Les causes d'évolution	10
A. Le choc de 1989	11
B. La mondialisation	13
§ 3. Plan de l'ouvrage	15
Chapitre 1. Les relations internationales au XX^e siècle	19
<i>Section 1. La fin du Concert européen (1900-1918)</i>	21
§ 1. L'occidentalisation du monde	21
A. Globalisation et impérialisme	21
B. Les résistances à l'universalisation des valeurs occidentales	23
C. L'émancipation de la société civile	24
§ 2. La mondialisation des relations internationales	25
A. La fin de la primauté européenne	26
B. L'épilogue du Concert européen	28
<i>Section 2. L'entre-deux-guerres et la Seconde Guerre mondiale (1919-1945)</i>	32
§ 1. La fragmentation de l'espace mondial	32
A. La globalisation interrompue	33
B. La rupture idéologique	34
C. La crise de l'État	35
§ 2. Une dévolution faussée de la puissance	37
A. Idéalisme et pacifisme	37
B. Les politiques de force	39

Section 3. La guerre froide (1945-1989)	44
§ 1. Compétition idéologique et interdépendance	44
A. La clôture de l'espace politique	45
B. La croissance des échanges	48
C. Accélération du progrès technique et instantanéité des communications	50
§ 2. La bipolarité	51
A. Les contraintes de la bipolarité	51
B. La <i>pax atomica</i>	56
C. Coopération et compétition.....	58
Section 4. L'après-guerre froide (de 1990 à nos jours)	61
§ 1. Le nouvel environnement international	63
A. Démocratie libérale et économie de marché	63
B. Le paradoxe de la mondialisation et de la relocalisation des identités.....	65
C. La diffusion de la violence	66
§ 2. La <i>pax americana</i>	68
A. Unilatéralisme et hyperpuissance	69
B. Penser l'unipolarité.....	73
Section 5. Conclusion	79
Chapitre 2. La scène interétatique	81
Section 1. La souveraineté, principe d'organisation de la scène interétatique	82
§ 1. Les éléments constitutifs de la souveraineté.....	83
A. La population : citoyenneté et nationalité.....	84
B. Le territoire : inviolabilité ou intangibilité de la frontière .	86
C. L'organisation interne : droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et non-ingérence	87
§ 2. Les prérogatives internationales de l'État	90
A. Égalité juridique et égalité de fait : indépendance et souveraineté	90
B. Réciprocité et équité.....	93
Section 2. Le monde westphalien	95
§ 1. L'expansion du modèle étatique	96
A. La diffusion du droit public de l'Europe.....	97
B. La centralité de l'État	100
§ 2. L'intérêt comme référent	108
A. Intérêts matériels et intérêts immatériels	109
B. La puissance, comme expression de l'intérêt national	111

C. La sécurité, comme finalité de l'action politique.....	114
§ 3. La conduite diplomatico-stratégique	116
A. La diplomatie : dialogue et rapports de forces	117
B. La guerre ou le contrôle de la violence par la politique ...	121
Section 3. L'anarchie tempérée des rapports interétatiques	126
§ 1. La société anarchique	128
A. Du système international à la communauté internationale	129
B. Les caractéristiques de la scène interétatique	132
§ 2. La régulation juridique	134
A. Le droit international	134
B. Normes et régimes internationaux	137
C. Désarmement, maîtrise des armements et droit des conflits armés	140
D. Le règlement pacifique des différends.....	143
E. De la sécurité collective au maintien de la paix.....	147
F. Mesures coercitives et sanctions internationales	152
§ 3. Les coopérations politiques.....	158
A. L'équilibre des pouvoirs	158
B. Les alliances.....	159
C. De la coexistence pacifique aux « complexes de sécurité »	162
Section 4. Conclusion	164
Chapitre 3. La scène des organisations internationales	167
Section 1. Coordination et interdépendance	168
§ 1. La coopération intergouvernementale	170
A. Les théories de la coopération.....	170
B. Les structures des organisations de coopération	174
C. Les grandes étapes de l'Organisation des Nations unies...	177
§ 2. L'intégration supranationale	180
A. Les théories de l'intégration	181
B. La répartition des compétences au sein de l'Union européenne	184
C. Les grandes étapes de la construction européenne	186
Section 2. Le multilatéralisme	191
§ 1. L'autonomie fonctionnelle	192
A. L'apport de garanties	193
B. L'intervention par carence	195
C. Les agendas, comme instrument de légitimation	196
§ 2. L'Europe, nouvel espace d'action publique	198

A. Le paradoxe du droit communautaire	198
B. Compétences partagées, exclusives et implicites	200
C. La méthode communautaire	202
Section 3. Les relations avec la scène interétatique	203
§ 1. Une autonomie réduite	204
A. Des moyens sous contrôle	205
B. Des initiatives encadrées	208
§ 2. Des acteurs secondaires	211
A. Les capacités d'adaptation : crise et réforme des Nations unies	212
B. Une visibilité internationale émergente : la politique extérieure et de sécurité commune et de défense	214
Section 4. Conclusion	221
Chapitre 4. La scène de la société-monde	225
Section 1. Le monde post-westphalien	228
§ 1. Une rupture systémique	229
A. De la société-monde au Monde de la vie	229
B. La globalisation des identités	233
§ 2. L'élargissement de la gamme des acteurs	234
A. L'homme, comme finalité	235
B. L'Humanité, comme référent	246
Section 2. La gouvernance globale	249
§ 1. De nouvelles problématiques internationales	251
A. La fragilité d'un habitat commun	251
B. Culture et relations internationales	255
§ 2. Des solidarités planétaires	259
A. Les organisations non-gouvernementales	260
B. La redécouverte du Sacré	263
§ 3. Une géographie des réseaux	266
A. La révolution relationnelle	267
B. La démocratie d'opinion	270
Section 3. Les relations avec la scène interétatique	273
§ 1. Le devoir d'intervention humanitaire	274
§ 2. Droit de l'environnement et diplomatie verte	278
Section 4. Conclusion	284
Chapitre 5. La scène de l'économie-monde	287

Section 1. La mondialisation économique	289
§ 1. Le cadre de l'économie-monde	290
A. Les vecteurs de la mondialisation	290
B. La régionalisation, préalable à la mondialisation	295
§ 2. La transformation du rôle de l'entreprise	297
A. Les entreprises en réseaux	298
B. Les firmes transnationales	300
§ 3. L'uniformisation des modèles économiques	304
A. Imitation et hégémonie du modèle dominant	304
B. Les quatre modèles d'économie de marché	306
C. La prééminence du capitalisme anglo-saxon	307
Section 2. La démocratie de marché	309
§ 1. La gouvernance économique et financière	311
A. Le Fonds monétaire international	312
B. La Banque mondiale	315
C. Le GATT et l'OMC	316
§ 2. Les résistances au marché	319
A. La théorie de l'impérialisme	320
B. La théorie de la dépendance	321
C. La critique du libre-échange	324
§ 3. Efficacité économique et rationalité sociale	326
A. Les origines du dialogue Nord-Sud	326
B. Les nouvelles problématiques Nord-Sud	329
Section 3. Les relations avec la scène interétatique : <i>lex mercatoria</i> et <i>lex publica</i>	333
§ 1. Une phase d'adaptation	335
§ 2. La complémentarité de l'État et du marché	336
A. Les fonctions économiques et financières de l'État	337
B. La fonction juridique de l'État	341
Section 4. Conclusion	343
Conclusion : Relations internationales ou politique mondiale ?	345
§ 1. Les nouvelles grilles d'interprétation	346
A. Les évolutions internes	346
B. Les évolutions externes	347
§ 2. La potentialisation des changements induits par la cohabitation des scènes annexes à la scène interétatique ..	348
A. Les relations de la scène des organisations internationales avec la scène de la société-monde	349

B. Les relations de la scène des organisations internationales avec la scène de l'économie-monde.....	350
C. Les relations de la scène de la société-monde avec la scène de l'économie-monde.....	351
§ 3. L'influence de la scène de la société-monde sur la scène interétatique.....	352
§ 4. L'influence de la scène de l'économie-monde sur la scène interétatique.....	353
A. L'expansion de la scène de l'économie-monde au détriment de la scène interétatique.....	354
B. La permanence de la prééminence de la scène interétatique sur la scène de l'économie-monde.....	355
§ 5. L'influence de la scène des organisations internationales sur la scène interétatique.....	356
Index des personnes citées.....	359
Index analytique.....	365
Liste des encadrés.....	379

MANUELS

*Collection dirigée par Bernard AUDIT
et Yves GAUDEMET*

- D. AMSON : Histoire constitutionnelle française, De la prise de la Bastille à Waterloo, 2010.
- Ph. ARDANT et B. MATHIEU : *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 22^e éd., 2010.
- B. BASDEVANT-GAUDEMET et J. GAUDEMET : *Introduction historique au droit, XII^e-XX^e siècles*, 3^e éd., 2003.
- A. BATTEUR : *Droit des personnes et de la famille et des majeurs protégés*, 4^e éd., 2009.
- N. BINCTIN : *Droit de la propriété intellectuelle*, 1^{re} éd., 2010.
- J.-B. BLAISE : *Droit des affaires*, 5^e éd., 2009.
- M. BOUVIER, M.-Ch. ESCLASSAN et J.-P. LASSALE : *Finances publiques*, 9^e éd., 2008.
- B. BRACHET : *Le système fiscal français*, 7^e éd., 1997.
- Ph. BRAUD : *Sociologie politique*, 9^e éd., 2008.
- O. CACHARD : *Droit du commerce international*, 2008.
- D. CARREAU et P. JUILLARD : *Droit international économique*, 4^e éd., 1998.
- M. CHAGNY et L. PERDRIX : *Droit des assurances*, 2009.
- J.-P. CHAUCHARD : *Droit de la Sécurité sociale*, 5^e éd., 2010.
- J.-Ph. COLSON et P. IDOUX : *Droit public économique*, 5^e éd., 2010.
- G. CUNIBERTI : *Grands systèmes de droit contemporains*, 2007.
- I. DAURIAC : *Les régimes matrimoniaux et le PACS*, 2^e éd., 2010.
- A. DECOCQ et G. DECOCQ : *Droit de la concurrence, Droit interne et droit de l'Union européenne*, 4^e éd., 2010.
- A. DECOCQ et G. DECOCQ : *Droit européen des affaires*, 2003.
- E. DERIEUX : *Droit de la communication*, 4^e éd., 2003.
- E. DERIEUX : *Droit des médias (Droit français, européen et international)*, 6^e éd., 2010.
- J.-Y. FABERON et J. ZILLER : *Droit des collectivités d'Outre-Mer*, 3^e éd., 2007.
- B. FAGES : *Droit des obligations*, 2^e éd., 2009.
- F. FAVENNEC-HÉRY et P.-Y. VERKINDT : *Droit du travail*, 2^e éd., 2009.
- M. FROMONT et H. MAURER : *Droit administratif allemand*, 1995.
- Y. GAUDEMET : *Droit administratif*, 19^e éd., 2010.
- O. GOHIN : *Institutions administratives*, 5^e éd., 2006.
- G. GOUBEAUX et P. VOIRIN : *Droit civil*, 2 vol., t. 1, 32^e éd., 2009, t. 2, 26^e éd., 2010.
- F. HAMON et M. TROPER : *Droit constitutionnel*, 31^e éd., 2009.
- J.-J. ISRAEL : *Droit des libertés fondamentales*, 1998.
- J.-C. JAVILLIER, M. MOREAU et J.-M. OLIVIER : *Droit du travail*, 7^e éd., 1999.
- E. JEULAND : *Droit processuel*, 2007.
- P. JULIEN et N. FRICERO : *Droit judiciaire privé*, 3^e éd., 2009.
- P. JULIEN et G. TAORMINA : *Voies d'exécution et procédures de distribution*, 2^e éd., 2010.
- P. KINDER-GEST : *Droit Anglais, VOL. 1 : Institutions politiques et judiciaires*, 3^e éd., 1997.
- J. LAROCHE : *Politique internationale*, 2^e éd., 2000.
- F. LECLERC : *Le droit des contrats spéciaux*, 2007.

- D. LEGEAIS : *Droit civil : sûretés et garanties du crédit*, 7^e éd., 2009.
- J. LEROY : *Droit pénal général*, 3^e éd., 2010.
- J. LEROY : *Procédure pénale*, 2009.
- G. LYON-CAEN et J. TILLHET-PRETNAR : *Droit social*, 5^e éd., 1995.
- B. MATHIEU et M. VERPEAUX : *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, 2002.
- J. MESTRE et M.-E. TIAN-PANCRAZI : *Droit commercial*, 28^e éd., 2009.
- M.-L. MOQUET- ANGER : *Droit hospitalier*, 2010.
- M.-L. NIBOYET et G. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE : *Droit international privé*, 2^e éd., 2009.
- H. OBERDORFF : *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 2^e éd., 2009.
- F. PÉROCHON et R. BONHOMME : *Entreprises en difficulté, instruments de crédit et de paiement*, 8^e éd., 2009.
- D. PORACCHIA, F. RIZZO, J.-M. MARMAYOU et F. BUY : *Droit du sport*, 2^e éd., 2009.
- J.-F. RENUCCI : *Droit européen des droits de l'Homme*, 3^e éd., 2002.
- L. RICHER : *Droit des contrats administratifs*, 7^e éd., 2010.
- J. RIDEAU : *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^e éd., 2010.
- J.-J. ROCHE : *Relations internationales*, 5^e éd., 2010.
- J.-C. SOYER : *Droit pénal et procédure pénale*, 20^e éd., 2008.
- F. STASIAK : *Droit pénal des affaires*, 2^e éd., 2009.
- L. TROTABAS et P. ISOART : *Droit public (droit constitutionnel, droit administratif, finances publiques, droit administratif spécial)*, 24^e éd., 1998.
- D. VIDAL : *Droit des sociétés*, 7^e éd., 2010.

LGDJ - Lextenso éditions
33, rue du Mail, 75081 Paris Cedex 02
Dépôt légal : août 2010
Imprimé en France



Les Relations internationales suscitent un intérêt croissant auprès des étudiants qui, dans leur vie professionnelle à venir, seront quotidiennement au contact du monde extérieur. La discipline se présente ainsi comme un enseignement de synthèse, destiné à intégrer la dimension extérieure des différents cursus universitaires. Cet ouvrage d'introduction aux Relations internationales se présente donc comme un instrument d'accompagnement des étudiants des instituts d'études politiques, des facultés de droit et d'économie dans leur formation initiale.

Afin de mieux appréhender les caractéristiques du monde contemporain, celui-ci a été abordé à partir de quatre "scènes" distinctes :

- *la scène de la société interétatique* est le domaine privilégié des diplomaties ;
- *la scène des organisations internationales* permet de comprendre comment la coopération intergouvernementale peut, sous certaines conditions, se transformer en intégration supranationale ;
- *la scène de la société transnationale* analyse les conséquences de l'ouverture des sociétés internes sur le monde ;
- enfin, *la scène de l'économie-monde* est le domaine d'expansion du marché qui organise l'interdépendance des nations.

La prise en compte des dimensions historique, politique, économique, sociologique et juridique des Relations internationales vise ainsi à comprendre le rôle des multiples acteurs impliqués dans la structuration du monde contemporain, lequel oscille en permanence entre coopération et compétition.

Jean-Jacques Roche est agrégé de Science politique. Il est Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II) où il dirige l'Institut Supérieur de l'Armement et de la Défense.

