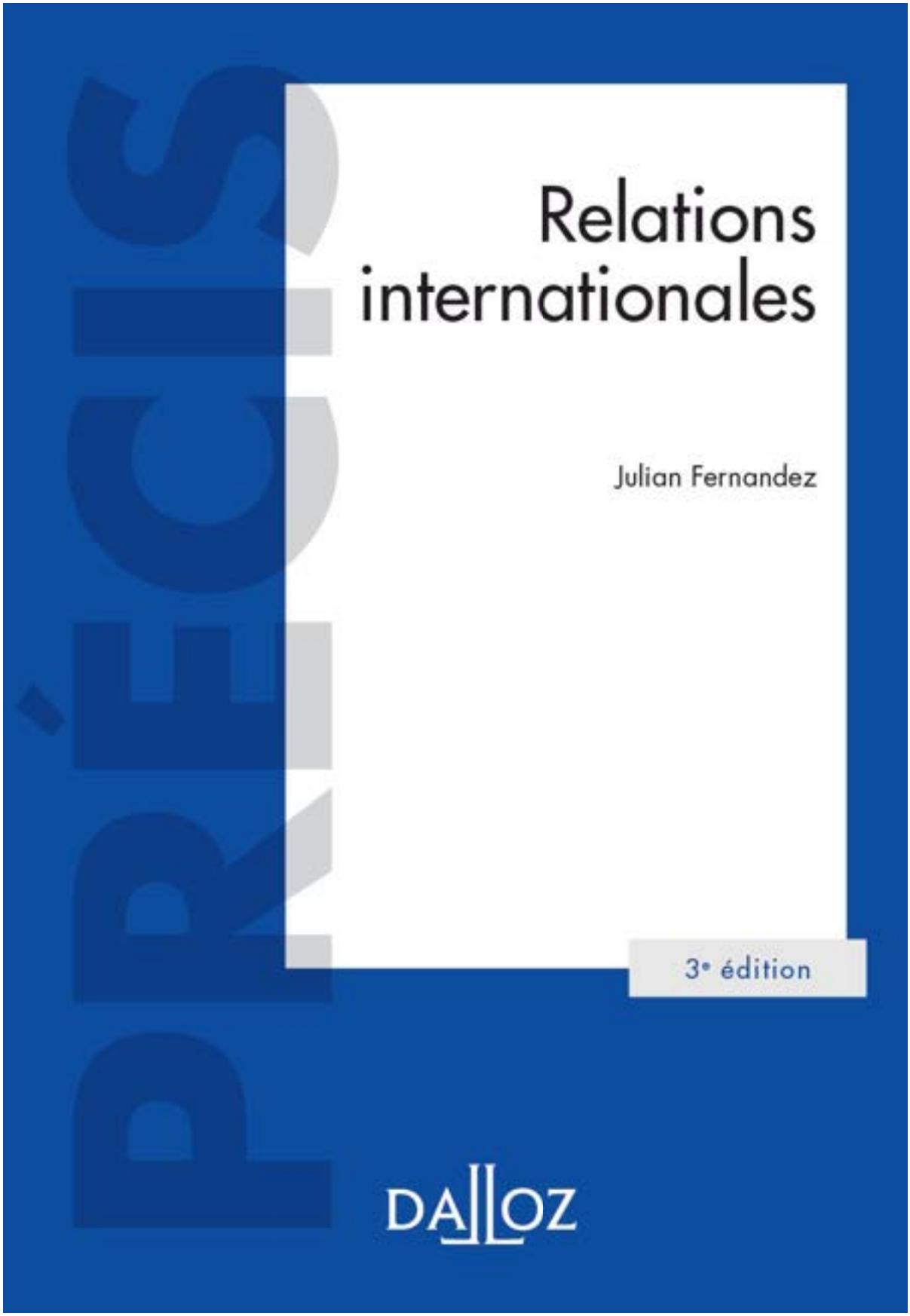

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Relations internationales

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Relations internationales

3e édition

2021

Julian Fernandez
Professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas
Directeur du Centre Thucydide
Co-directeur de l'Annuaire français de relations internationales
(AFRI, www.afri-ct.org)

La première édition de cet ouvrage a été couronnée par l'Académie des sciences morales et politiques
(Prix Édouard Bonnefous)

DALLOZ

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

DALLOZ

31-35, rue Froidevaux - 75685 Paris cedex 14

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les copies ou reproductions « strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et d'autre part, que les analyses et courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, tout comme le fait de la stocker ou de la transmettre sur quelque support que ce soit, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée pénalement par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

© ÉDITIONS DALLOZ – 2021

978-2-247-20813-5

Campus : 978-2-247-21016-9

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

À Martin et Rose.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Cette troisième édition a bénéficié des relectures attentives de Katherine Legay et Keyvan Piram.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SOMMAIRE

[Une table des matières détaillée figure à la fin de l'ouvrage]

Abréviations, acronymes et sigles ... XIII

Avant-propos ... XV

Introduction. Les relations internationales et leur étude ... 1

TITRE 1
Une discipline singulière ... 3

CHAPITRE 1
Un enseignement récent ... 5

CHAPITRE 2
Une recherche inégale ... 19

TITRE 2
Des doctrines plurielles ... 29

CHAPITRE 1
Trois approches concurrentes ... 31

CHAPITRE 2
Deux concepts centraux ... 71

PREMIÈRE PARTIE
Les acteurs des relations internationales ... 79

TITRE 1
Les acteurs normatifs ... 81

CHAPITRE 1
Les États ... 83

CHAPITRE 2
Les organisations internationales ... 107

TITRE 2
Les acteurs revendicatifs ... 127

CHAPITRE 1
Les organisations non gouvernementales ... 129

CHAPITRE 2
Les firmes multinationales ... 145

CHAPITRE 3
Les opinions et croyances ... 163

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 3
Les acteurs subversifs ... 177

CHAPITRE 1
Les groupes criminels ... 179

CHAPITRE 2
Les groupes terroristes ... 191

DEUXIÈME PARTIE
L'organisation des relations internationales ... 203

TITRE 1
La puissance comme matrice ... 207

CHAPITRE 1
L'essence de la puissance ... 209

CHAPITRE 2
La mesure de la puissance ... 221

CHAPITRE 3
L'exercice de la puissance ... 251

TITRE 2
Le droit comme architecte ... 291

CHAPITRE 1
La formation du droit international public ... 295

CHAPITRE 2
Les fonctions du droit international public ... 343

TITRE 3
Un régime en exemple : l'Organisation des Nations Unies ... 441

CHAPITRE 1
Une institution centrale et originale ... 443

CHAPITRE 2
Une dynamique indéniable mais partiale ... 469

TROISIÈME PARTIE
L'évolution des relations internationales ... 487

TITRE 1
L'occidentalisation du monde ... 489

CHAPITRE 1
L'affirmation des puissances européennes ... 491

CHAPITRE 2
La domination des puissances européennes ... 499

CHAPITRE 3
Le déclassement des puissances européennes ... 509

TITRE 2
L'américanisation du monde ... 525

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1
La Guerre froide, un monde bipolaire asymétrique 527
CHAPITRE 2
L'après-Guerre froide, un monde unipolaire 557
CHAPITRE 3
Le XXIe siècle, une hégémonie menacée 593
TITRE 3
La fragmentation du monde 649
CHAPITRE 1
L'homogénéisation contestée des valeurs 651
CHAPITRE 2
La dévolution incertaine de la puissance 669
CHAPITRE 3
La bipolarisation inachevée de l'ordre international 715
Remarques conclusives 739
Bibliographie générale 745
Index alphabétique 761
Table des matières 769

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ABRÉVIATIONS, ACRONYMES ET SIGLES

AFDI	Annuaire français de droit international
AFRI	Annuaire français de relations internationales
ADM	Arme de destruction massive
AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BRICS	Brésil Russie Inde Chine Afrique du Sud
CDI	Commission du droit international
CE	Conseil d'État
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CIJ	Cour internationale de Justice
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CPI	Cour pénale internationale
CPJI	Cour permanente de Justice internationale
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure
DIDH	Droit international des droits de l'homme
DIH	Droit international humanitaire
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies (*United Nations Economic and Social Council*)
FMI	Fonds monétaire international
G6/7/8/20	Groupe des 6 puis des 7, 8, et 20 États
GAFAM	Google Apple Facebook Amazon Microsoft
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade*)
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ibid.	Au même endroit

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

JC	Jésus-Christ
OBOR	Nouvelles routes de la soie (*One Belt, One Road* ou *Belt and Road Initiative*)
OI	Organisation internationale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMP	Opération de maintien de la paix
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEX	Opération extérieure
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
QUAD	Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (*Quadrilateral Security Dialogue*)
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
RGDIP	Revue générale de droit international public
RTNU	Recueil des Traités des Nations Unies
s.	et suivants
SALT	Pourparlers (et accords) sur la limitation des armes stratégiques (*Strategic Arms Limitation Talks*)
SDN	Société des Nations
SMP	Société militaire privée
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
TUE	Traité sur l'Union européenne
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
Vol.	Volume
V.	Voir
V. ss	Voir numéro

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

AVANT-PROPOS

1 ***Définitions du champ.*** Que faut-il entendre par relations internationales ? Il n'existe pas ici de définition qui fasse autorité. On peut néanmoins proposer un premier cadrage : les relations internationales correspondent à l'ensemble des liens et rapports entretenus par des acteurs capables d'agir au-delà de la seule sphère étatique. Mais tout est affaire de positionnement. Quels acteurs privilégier ? Quels rapports apprécier en priorité ? Quelle lecture des événements adopter ? Les approches sont plurielles, la délimitation du champ d'étude demeure incertaine. Alors que choisir ? Ne s'intéresser qu'aux relations internationales *stricto sensu*, c'est-à-dire entre États, et seulement lorsqu'elles concernent les domaines dits de haute valeur – les espaces, la sécurité, l'économie ? Ou bien préférer l'étude du transnational, de réseaux que l'on suppose actifs et déterminants au contraire d'États dépassés ? Ceux qui s'en tiennent à une vision mesurée considéreront néanmoins que la discipline ne peut tout embrasser au risque de perdre sa spécificité et de ne plus distinguer l'essentiel de l'accessoire.

2 ***Approche retenue.*** L'approche retenue par cet ouvrage se veut donc raisonnable, réaliste, stato-centrée. Les relations internationales se déroulent encore, à des degrés divers, dans l'ombre des rapports interétatiques. Ce sont avant tout les États qui normalisent les comportements et façonnent par leurs interactions le monde tel qu'il est. C'est vers eux que l'on se tourne pour régler des difficultés majeures, qu'elles soient traditionnelles ou plus contemporaines à l'image de ce que l'on appelle les « problèmes sans passeports » (réchauffement climatique, épidémies ou terrorisme par exemple). En ce sens, la première crise globale engendrée par la pandémie de Covid-19 a bien rappelé à quel point l'État reste central en période de « gros temps ». Le statut continue d'ailleurs d'être recherché, comme en témoigne la multiplication par trois du nombre d'États depuis 1945 ou les revendications perpétuelles de certaines entités (Palestine, Kurdistan voire Catalogne).

3 ***Ambition de cet ouvrage.*** Ce précis de Relations internationales [1] a finalement pour ambition d'initier les étudiants à une discipline encore

1. Il est d'usage d'écrire « Relations internationales » avec une majuscule lorsque l'on fait référence à la discipline universitaire, et sans majuscule lorsque l'on fait référence au domaine étudié par cette discipline.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

méconnue du parcours académique français – au regard de sa place à l'étranger. Il entend éclairer les principales caractéristiques de l'organisation actuelle du monde (théories en présence, spécificités de l'environnement politique, acteurs principaux, dialectique de la puissance et du droit, etc.) et aider le lecteur à saisir et critiquer l'actualité internationale. Mais il ne doit pas être pris pour ce qu'il n'est pas : un ouvrage exhaustif sur la discipline ou un traité destiné aux experts et savants. Il se veut seulement un compagnon utile aux étudiants en première année de faculté, de grandes écoles, ou à ceux qui préparent des concours administratifs et recherchent une première lecture générale sur les relations internationales, qui s'inscrit dans la tradition libérale du réalisme et qui assume certains partis pris dans l'observation, qu'il s'agisse notamment de l'importance de l'État ou de l'intérêt du droit international.

4 ***Construction des développements.*** Ce livre comprend trois parties précédées d'un chapitre préliminaire sur l'importance de la discipline et les différentes grilles de lecture proposées. La première partie identifie et étudie les grands acteurs de la scène internationale, ceux qui font le monde tel qu'il est. La deuxième partie s'intéresse ensuite aux différents moyens disponibles pour réguler l'anarchie initiale des rapports interétatiques. La dernière partie, enfin, revient sur les grandes tendances de l'histoire récente des relations internationales afin de mieux saisir le « désordre international » actuel et de comprendre quelles sont les forces à l'œuvre aujourd'hui entre dématérialisation des échanges, renouvellement des menaces, extension des espaces de conflictualité et recompositions stratégiques.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Introduction. Les relations internationales et leur étude

5 ***Présence de l'international.*** Les relations internationales ont pris tout leur sens, il y a quelques siècles seulement, avec le décloisonnement des espaces mondiaux et l'affirmation de l'acteur étatique. Les grandes découvertes ont d'abord contribué à la multiplication des rapports entre les différentes communautés nationales. Aux *terra nullius* ont succédé des espaces identifiés et dominés, liés par des échanges commerciaux et touristiques, définitivement engagés dans des communications multiples. La structuration de la scène mondiale autour de l'acteur étatique est ensuite venue apporter un premier ordre aux rapports observés. À partir de la Guerre de Trente ans et des Traités de Westphalie (1648), la Terre s'est progressivement fragmentée entre unités politiques concurrentes, également souveraines, sans autorité supérieure susceptible d'arbitrer leurs différends. Depuis, la conscience d'un « monde fini » et l'inégale répartition des ressources incitent les États à s'ouvrir aux autres, à lutter, parfois, et à coopérer, souvent, pour leur sécurité et leur prospérité. Aux jeux de puissance s'ajoute maintenant la volonté de *normaliser* les comportements sur la scène internationale, par des instruments bilatéraux ou multilatéraux qui régulent jusqu'aux rapports entre firmes ou individus. La vie hors du monde et de ses tribulations n'est plus qu'une illusion. Même les derniers Sentinelles des Îles Andaman, qui refusent tout contact extérieur, voient leur sécurité dépendre de la capacité d'acteurs internationaux – États, organisations internationales et non gouvernementales – à préserver leur splendide isolement. C'est ainsi, les relations internationales sont devenues particulièrement prégnantes dans le quotidien des citoyens. Leur liberté, leur sécurité, leurs conditions de travail ou les perspectives qui s'offrent à eux dépendent *in fine* des politiques juridiques extérieures de leurs dirigeants, des rapports de force observés et des grandes stratégies à l'œuvre sur la scène mondiale.

6 ***Intérêt de l'étude.*** Au regard de l'importance des rapports interétatiques depuis quelques siècles, on s'attendrait légitimement à ce que l'étude des

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

relations internationales soit une discipline installée de longue date dans le paysage académique et qu'elle bénéficie d'une reconnaissance unanime. Il n'en est rien. Si Thucydide et d'autres s'interrogeaient déjà sur l'équilibre entre cités et sur les origines des conflits dans le monde antique, la réflexion, passionnante, est trop longtemps restée limitée. Le pouvoir du souverain sur ses sujets fascinait davantage que ses rapports avec ses pairs. Il a fallu l'essor des États-nations et des échanges entre eux pour que certains, comme Jeremy Bentham, repensent les relations observées et inventent l'« international »[1]. À présent, l'enseignement des relations internationales se développe. En France, toutefois, point d'indépendance académique pour la discipline. On ne devient pas professeur de relations internationales, on enseigne la matière avec la robe d'un maître du droit, de science politique ou d'histoire. Autrement dit, l'intérêt constant du pouvoir pour le monde ne se retrouve pas dans le soutien apporté à l'étude de l'environnement international, à tout le moins en formation initiale. Dans ce contexte, il faut se réjouir de l'émergence de *think tanks* internationalistes dans le paysage institutionnel français même si peu d'entre eux peuvent revendiquer une audience et un impact réels. Ils y parviennent principalement par eux-mêmes, ou par la compréhension de quelques mécènes d'ici et d'ailleurs, sans toujours bénéficier du concours attendu des autorités. Celles-ci, pour obtenir de l'expertise sur l'orientation des rapports interétatiques, s'en remettent encore souvent à l'avis de quelques hauts fonctionnaires ou visiteurs du soir.

7 *Originalités de la discipline.* La discipline « Relations internationales » se révèle particulièrement originale. Elle présente même une double singularité : une autonomie relativement récente et une recherche qui demeure éclatée autour de plusieurs thèses explicatives. Il s'agit d'une discipline « de concurrences » où plusieurs visions du monde s'affrontent : nulle démonstration définitive dans l'analyse des comportements des acteurs et dans l'identification des conditions nécessaires à la stabilité des rapports internationaux. Et puis à quoi servent les Relations internationales ? S'agit-il simplement d'expliquer les évènements internationaux, de les comprendre, de les prévoir en déterminant notamment quelques « lois » ou « normes » de comportements des acteurs de la scène internationale ? S'agit-il même de contribuer à changer les rapports observés ? On compte ici des ambitions différentes selon les écoles de pensée.

Les développements qui suivent reviennent donc sur la singularité de la discipline et sur la pluralité des doctrines proposées pour éclairer les rapports entre grands acteurs de la scène internationale.

1. J. Bentham, *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* [1789], Londres, The Athlone Press, 1970.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 1

Une discipline singulière

8 ***Dimensions.*** La particularité des Relations internationales s'exprime d'abord par ses différentes dimensions. Voilà une discipline hybride dont la profondeur et la pertinence dépendent aussi de ce que l'on puise dans bien d'autres disciplines, qu'il s'agisse du droit, pour l'étude des règles et institutions qui organisent et gouvernent les rapports des acteurs internationaux ; de la science politique, quant à la compréhension du comportement des acteurs internationaux et des processus de décision ; de l'économie, avec l'analyse du poids des relations et des crises commerciales dans les rapports interétatiques ; et de l'histoire, s'agissant de la connaissance des configurations passées – parmi bien d'autres apports. Rares sont ainsi les terrains aussi riches, qui se définissent même par la contribution de sciences voisines, et on ne recense ici que certaines d'entre elles. La géographie et la sociologie, par exemple, n'en sont pas moins d'autres vecteurs de connaissances. Le champ des Relations internationales ne peut être enfermé dans une vision trop étroite. Il est de ce fait très perméable à la subjectivité de l'observateur, à ses références dominantes, à ses réflexes scientifiques.

Il convient dès lors de souligner combien l'enseignement spécifique de la discipline, de son savoir, est récent, et à quel point il demeure influencé par les grandes doctrines et écoles américaines qui en dominent la recherche.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

Un enseignement récent

9 ***Repères.*** Les premières réflexions sur les relations internationales sont anciennes mais non spécifiques. Longtemps, les grands auteurs ont privilégié l'étude du vivre ensemble ou de l'organisation du pouvoir dans les communautés restreintes. Peu s'intéressèrent ainsi aux origines de la guerre entre ces communautés et aux comportements pouvant en limiter les perspectives ou les effets. Ce n'est qu'au début du XX^e^ siècle, dans le prolongement des Conférences de La Haye et à la suite de la Grande Guerre, que l'Académie de droit international fut créée (1923) ou que fut conçue la première chaire spécifique de « Politique internationale », à l'Université du pays de Galles (Aberystwyth, 1919). Il est ainsi utile de revenir sur cette première pensée sur l'international – avant même que l'international existe finalement – puis de s'interroger sur l'autonomie tardive de la discipline Relations internationales et sur l'intérêt actuel d'un cours en la matière.

SECTION 1

Une réflexion ancienne

10 ***Précédents.*** Dans l'Antiquité en général et dans le monde hellénique en particulier, les rapports avec les cités extérieures sont limités et guère de nature à favoriser les analyses. L'étranger est perçu comme hostile. Les barrières linguistiques ou culturelles, les difficultés de communication n'encouragent pas toujours la découverte et la réflexion. Les échanges se limitent à des relations commerciales primaires et à des tensions dans l'appréciation des espaces. Encore ne concernent-ils que les hautes autorités en place, nullement la masse des citoyens. En somme, les premières réflexions sur la vie de la cité fascinent suffisamment les penseurs et ne laissent qu'une place résiduelle à l'étude du milieu plus lointain. Il fallut attendre l'apparition de l'État et les grandes découvertes pour que le cadre interne paraisse suffisamment ordonné, et l'environnement international suffisamment stimulant, pour inciter aux réflexions globales [1].

1. On cherche alors à justifier les conquêtes et colonisations, à sécuriser les espaces par la construction d'un premier régime de la mer par exemple. À cet égard, les ouvrages

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

11 ***Références.*** Si l'étude de l'international peut alors paraître réduite, elle n'est pas non plus totalement absente des écrits produits. L'expression d'une première pensée sur l'organisation du monde apparaît ainsi dans les œuvres de quelques maîtres d'époques lointaines. Elle ne saurait être négligée. On n'y trouvera aucune généralisation scientifique mais une observation politique déjà précieuse. Il suffit de mentionner les récits des guerres médiques dans les *Histoires* (445 av. JC) d'Hérodote ou le premier grand livre de stratégie militaire, *L'art de la guerre* (entre 443 et 221 av. JC), du mystérieux Sun Tzu [1]. Si l'objet des relations internationales n'est pas encore totalement dévoilé et si les réflexions s'organisent sans que les rapports interétatiques ne soient même installés, certaines analyses demeurent remarquables en ce qu'elles annoncent des oppositions contemporaines et proposent déjà des leçons essentielles sur les rapports de puissance. Il ne saurait être question ici de recenser l'ensemble de ces réflexions mais seulement d'en présenter quelques-unes des plus marquantes. Elles dessinent déjà deux grandes tendances dans l'approche des relations internationales : le réalisme (Thucydide, Machiavel ou Schmitt) et le libéralisme (Spinoza, Kant ou Kelsen). La plupart de ces réflexions apparaissent à la fin de l'époque médiévale et sont ainsi liées à l'affirmation du pouvoir temporel et de la souveraineté, à l'interdiction de la guerre privée ou à la place de l'homme dans le nouveau monde. Citons d'abord Thucydide, en hommage à la pensée antique, puis identifions trois moments de rupture autour de l'œuvre de Machiavel, Spinoza ou Kant, avant de conclure sur l'affrontement des thèses de Carl Schmitt et Hans Kelsen, querelle contemporaine et illustration des clivages des Relations internationales et de leur représentation.

12 **Thucydide.** Il se présente comme un acteur et un fin observateur de son époque. Militaire athénien, il participe à la guerre du Péloponnèse qui oppose deux ligues, Sparte et Athènes (431 et 404 av. JC – victoire finale de Sparte), et qui constitue certainement le premier conflit majeur de l'histoire, le premier à opposer tous les acteurs d'un même monde, celui de l'Hellade. S'il échoue sur le terrain, ce qui lui vaut d'être condamné à l'exil, son récit rigoureux du conflit va réhabiliter l'homme. Il reprend la chronologie de l'affrontement entre la riche Athènes – dont l'empire ne cessait de grandir sous l'impulsion de Périclès et au lendemain des

---

de Grotius, souvent considéré comme le père du droit international, et intitulés *Mare Liberum* (1609) ou *De jure belli ac pacis* (1625) résument parfaitement les préoccupations de l'époque (question de la souveraineté sur ces espaces, donc, de la juridiction et du pouvoir de coercition) et peut-être aussi les intérêts du commanditaire de l'étude (la Compagnie néerlandaise des Indes orientales), v. H. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, dans l'édition Quadrige des PUF, 2012, 888 p.

1. Celui-ci énonçait déjà dans le premier chapitre de son chef-d'œuvre « [l]a guerre est d'une importance vitale pour l'État. C'est le domaine de la vie et de la mort : la conservation ou la perte de l'empire en dépendent ; il est impérieux de bien le régler. Ne pas faire de sérieuses réflexions sur ce qui le concerne, c'est faire preuve d'une coupable indifférence pour la conservation ou pour la perte de ce qu'on a de plus cher, et c'est ce qu'on ne doit pas trouver parmi nous », in *L'art de la guerre (Les Treize Articles)*, dans la version traduite par le Père Amiot, Candide & Cyrano, Primento, 2012, 338 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

guerres médiques – et sa concurrente Sparte – qui sort de violentes dissensions internes mais peut compter sur sa puissante armée et ses alliances. Thucydide n'a de cesse de rendre le conflit plus intelligible, au-delà des postures et déclarations de ses acteurs. Il est ainsi l'homme d'une seule œuvre, magistrale, puisque son *Histoire de la guerre du Péloponnèse* [1] (œuvre inachevée à la mort de l'auteur, vers 395 avant JC), tout en livrant un témoignage sans précédent des événements, propose une première analyse globale et universelle sur les rapports de puissance, les origines d'un conflit, la guerre et la stratégie.

L'auteur mène notamment une réflexion originale sur les « causes » de la guerre en distinguant les origines immédiates – ou prétexte à l'affrontement – et les origines lointaines – ou fondement de l'affrontement qui renvoie toujours à des enjeux de puissance (dans le premier chapitre « [m]ais la cause la plus vraie [de la guerre], celle aussi qui fut la moins mise en avant, se trouve selon moi dans l'expansion athénienne, qui inspira des inquiétudes aux Lacédémoniens et ainsi les contraignit à se battre » [2]). Thucydide s'est aussi intéressé aux qualités qui font d'un dirigeant un bon stratège à l'instar de Thémistocle (intelligence de l'environnement, capacité d'adaptation car « la guerre ne suit pas un cours déterminé, elle trouve elle-même la plupart de ses méthodes en fonction des circonstances » [3], emploi approprié de la force et de la ruse, etc.). Il s'interroge également sur la nature des relations internationales comme sur les limites du droit international (« dans le monde des hommes, les arguments de droit n'ont de poids que dans la mesure où les adversaires en présence disposent de moyens de contrainte équivalents et que, si tel n'est pas le cas, les plus forts tirent tout le parti possible de leur puissance, tandis que les plus faibles n'ont qu'à s'incliner » [4]). L'historien athénien montre finalement bien les dimensions rationnelles mais aussi passionnelles de conflits qui ont souvent pour origine la peur, l'honneur ou l'intérêt [5].

Il transparaît de son œuvre une vision des relations extérieures qui peut paraître assez brutale mais qui n'a peut-être pas complétement perdu de sa pertinence. Par exemple, alors que les Méliens refusent de se soumettre, la réponse d'Athènes est cinglante : « il nous paraît que vous êtes bien le seul peuple à fonder son jugement sur ce qu'il attend de l'avenir plutôt que sur les données concrètes qu'il a sous les yeux. Des choses qui dépendent d'un futur indistinct, vous les voyez comme si elles étaient déjà en train de se faire et cela simplement parce que vous le voulez ainsi. Vous prenez les plus grands risques en vous fiant aux Lacédémoniens, à la fortune et à vos espérances. Votre désillusion sera d'autant plus

1. Thucydide, *La Guerre du Péloponnèse*, trad. et prés. D. Roussel, préf. de P. Vidal-Naquet, Paris, Gallimard, 2004, 900 p.
2. *Ibid.* (Livre I, chapitre XXIII).
3. *Ibid.* (Livre I, chapitre II).
4. *Ibid.* (Livre V, chapitre VII).
5. V. ici R. Ned Lebow, *A Cultural Theory of International Relations*, Cambridge University Press, 2008, 776 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rude »[1]. Ils furent massacrés ou vendus comme esclaves. Thucydide passe pour un des premiers penseurs de la doctrine réaliste des relations internationales. Sa pensée sur les rivalités entre puissance dominante et puissance ascendante a récemment été de nouveau mobilisée pour éclairer les rapports entre les États-Unis et la Chine[2].

13 ***Machiavel.*** Il est un homme de rupture dans la philosophie des relations internationales. L'auteur florentin se concentre en effet sur les enjeux de puissances et de rivalités dans la lutte internationale pour l'appropriation de ressources et d'espaces. À l'instar de Thucydide, Machiavel (1469-1527) fut un acteur déchu avant d'être un écrivain. Secrétaire de chancellerie de la République florentine, il exerce à un poste stratégique qui le fait voyager et admirer quelques grandes puissances monarchiques, comme la France de Louis XII, lui qui évolue dans un jeu d'équilibre complexe entre petits États de la péninsule italienne. Chassé du pouvoir avec le retour des Médicis en 1512, ses relations avec les dirigeants sont ensuite empreintes d'opportunisme, à l'image de ses conseils pour protéger Florence de l'ingérence étrangère ou garantir la soumission des foules. Machiavel écrit à défaut de pouvoir agir. Sur le fond, il croit comme Lucrèce à la violence initiale de l'humanité. La guerre est centrale dans sa vision du pouvoir et de sa conservation. « Un prince ne doit avoir d'autre objet ni d'autre pensée, et ne doit choisir rien d'autre pour art, hormis la guerre, et les ordres et la discipline de celle-ci ; car c'est le seul art qui convienne à celui qui commande »[3].

Écrit en 1513, *Le Prince* est publié à titre posthume en 1532 et mis à l'index par l'Église catholique jusqu'à la fin du XIX[e] siècle. Dans cette œuvre, indissociable du *Discours sur la première décade de Tite-Live* (1531), l'auteur réfléchit aux moyens de rétablir la République dans la cité toscane et d'édifier un État suffisamment fort pour unifier l'Italie. Le propos tourne autour de l'art de conserver le pouvoir et de la nécessité, en conséquence, d'agir selon les procédés les plus appropriés. Pour autant, ce qu'on entend aujourd'hui par machiavélisme caricature probablement la pensée de Machiavel. La fin ne justifie pas le recours à tous les moyens.

1. Thucydide, *La Guerre du Péloponnèse*, *op. cit.*, (Livre V, chapitre VII). Le discours des Athéniens aux Méliens est d'ailleurs bien connu : « [i]l y a une certaine conception de l'honneur qui, dans les situations humiliantes et devant des périls manifestes, inspire les réactions les plus désastreuses. Gardez-vous de l'adopter. Souvent, alors que les hommes sont encore capables de prévoir ce qui les attend, ils se laissent malgré tout impressionner par le mot de déshonneur. [...] Vous admettrez qu'il n'y a rien d'ignominieux à s'incliner devant la plus puissante des cités grecques, quand elle se montre aussi modérée dans ses prétentions. Nous vous demandons seulement de devenir nos alliés tributaires, tout en conservant la jouissance de votre sol. Puisque nous vous laissons le choix entre la guerre et la sécurité, vous ne serez pas obstinés au point d'opter pour le pire. Ne pas reculer devant un égal, manifester de la déférence à plus fort que soi et traiter les plus faibles avec modération, telle est la ligne de conduite la plus sûre » (*ibidem*).
2. V. ss 711.
3. *Œuvres complètes de Machiavel*, traduites par J.V. Périès, Paris, Michaud, 1823, tome 3, 506 p., (*Le Prince*, chapitre XIV).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

L'auteur défend simplement une sorte de « philosophie de la nécessité », selon l'expression de Patrick Boucheron. Il professe une morale politique ou religieuse – préserver l'indépendance et la puissance de l'État – qui s'éloigne de la morale personnelle ou de toute autre obligation. Machiavel estime enfin que le bon stratège doit être méfiant et sur ses gardes. Il ne saurait avoir pour préoccupation d'établir le meilleur régime politique mais de protéger sa cité contre les prétentions de ses rivales.

On trouve ainsi dans *Le Prince* un plaidoyer pour une politique réaliste éloignée de considérations idéologiques : « [l]e désir d'acquérir est sans doute une chose ordinaire et naturelle ; et quiconque s'y livre, quand il en a les moyens, en est plutôt loué que blâmé : mais en former le dessein sans pouvoir l'exécuter, c'est encourir le blâme et commettre une erreur. Si donc la France avait des forces suffisantes pour attaquer le royaume de Naples, elle devait le faire ; si elle ne les avait pas, elle ne devait point le partager »[1]. Machiavel critiqua l'idée chère à Cicéron et d'autres, à savoir l'existence de valeurs universelles applicables tant aux relations internes qu'internationales. La puissance et le succès ne peuvent advenir que si l'État s'en tient à ce qui est immédiatement bon pour lui[2]. Il lui faut donc parfois se comporter « contre sa parole, contre la charité, contre l'humanité, contre la religion »[3]. Le prince doit alors se montrer rusé pour ne pas s'exposer aux mouvements du peuple et aux appétits de ses rivaux. Comme le dit Jean-Vincent Holeindre, l'œuvre de Machiavel « initie un double mouvement caractéristique de la première modernité politique : d'une part, une politisation de la guerre, car sans savoir militaire il n'y a pas de survie possible pour la cité sur le plan politique ; d'autre part, une « bellicisation » de la politique, car faire de la politique, ce n'est pas seulement élaborer et appliquer les lois, c'est aussi lutter pour acquérir et conserver le pouvoir »[4].

14 ***Spinoza.*** S'il n'est pas acteur direct d'un conflit, même s'il a échappé de peu à un assassinat et fut rejeté par sa communauté en raison de ses positions non orthodoxes sur la religion, Baruch Spinoza (1632-1677) est

1. *Ibid.*, chapitre III, p. 23.
2. « Un prince qui veut se maintenir doit apprendre à ne pas être toujours bon, et en user bien ou mal, selon la nécessité [...] il ne doit pas même craindre d'encourir l'imputation de certains défauts sans lesquels il lui serait difficile de se maintenir ; car, à bien examiner les choses, on trouve que, comme il y a certaines qualités qui semblent être des vertus et qui feraient la ruine du prince, de même il en est d'autres qui paraissent être des vices, et dont peuvent résulter néanmoins sa conservation et son bien-être », *ibidem*.
3. *Ibid.*, chapitre XVIII, et, plus loin : « Un prince bien avisé ne doit point accomplir sa promesse lorsque cet accomplissement lui serait nuisible, et que les raisons qui l'ont déterminé à promettre n'existent plus : tel est le précepte à donner. Il ne serait pas bon sans doute, si les hommes étaient tous gens de bien ; mais comme ils sont méchants, et qu'assurément ils ne vous tiendraient point leur parole, pourquoi devriez-vous leur tenir la vôtre ? Et d'ailleurs, un prince peut-il manquer de raisons légitimes pour colorer l'inexécution de ce qu'il a promis ? », (p. 75).
4. « Machiavel », *in* B. Durieux, J.-B. Jeangène Vilmer et F. Ramel, *Dictionnaire de la guerre et de la paix*, Paris, PUF, 2017, 1513 p., p. 813-818, p. 817.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

également le contemporain d'une période troublée qui voit s'affronter, aux Pays-Bas, calvinistes et républicains. Proche de ce dernier courant appelant à la modération de l'expansion coloniale et des revendications territoriales, Spinoza n'écrit pas sur les relations internationales mais sur ce qui fait l'essence du politique. Quelques chapitres de son *Traité politique* (inachevé, 1677) livrent toutefois plusieurs réflexions sur les rapports interétatiques. Elles apparaissent classiques puisqu'on y trouve, dans la lignée de Hobbes, des développements sur l'anarchie naturellement conflictuelle des relations internationales. Il est cependant parmi les premiers à penser l'importance du régime politique sur l'orientation de la politique étrangère. Annonçant les thèses de Kant ou, plus tard, la vision libérale de la *pax democratica*, Baruch Spinoza dénonce la sécurité illusoire des régimes absolus [1].

15 ***Kant.*** Le précepteur devenu professeur est le premier grand philosophe à enseigner régulièrement à l'université. Emmanuel Kant (1724-1804) est surtout, en ce qui nous concerne ici, l'homme de *Vers la paix perpétuelle* (1795). Le contexte incite à des réflexions moins sombres. Kant observe ainsi avec fascination la Révolution française et se réjouit de la paix ensuite conclue entre la France et la Prusse. Il reconnaît lui aussi que la paix n'est pas un état naturel mais il considère qu'elle peut être instituée. La nature ou la providence agiraient ainsi à la promotion d'une situation cosmopolitique et l'homme pourrait dans ces conditions œuvrer à un régime général permettant de pacifier les relations internationales.

Dans son Projet, qui s'inspire des thèses de l'Abbé de Saint-Pierre qui fut l'un des premiers à penser possible un monde sans guerre, Kant propose un programme en deux temps pour établir la paix entre les hommes. Il convient ainsi d'abord d'adopter à titre préliminaire six principes normatifs dans les relations internationales : rendre inopposables les conventions de paix à ce point déséquilibrées qu'elles annoncent de futurs conflits ; proscrire toute acquisition commerciale d'un État indépendant ; œuvrer à la suppression des armées permanentes ; ne pas contracter de dettes en vue de préparer une guerre ; s'interdire toute ingérence dans les affaires d'un autre souverain ; et modérer les dommages causés à l'adversaire afin de préserver les futures négociations. L'auteur annonce

1. « D'un autre côté, l'expérience paraît enseigner qu'il importe à la paix et à la concorde que tout le pouvoir soit confié à un seul. Aucun gouvernement en effet n'est demeuré aussi longtemps que celui des Turcs sans aucun changement notable, et au contraire il n'y en a pas de plus changeants que les gouvernements populaires ou démocratiques, ni de plus souvent troublés par les séditions. Il est vrai ; mais si l'on donne le nom de paix à l'esclavage, à la barbarie et à la solitude, rien alors de plus malheureux pour les hommes que la paix. Assurément les discordes entre parents et enfants sont plus nombreuses et plus acerbes qu'entre maîtres et esclaves ; et cependant il n'est pas d'une bonne économie sociale que le droit paternel soit changé en droit de propriété et que les enfants soient traités en esclaves. C'est donc en vue de la servitude et non de la paix qu'il importe de concentrer tout le pouvoir aux mains d'un seul ; car la paix, comme il a été dit, ne consiste pas dans l'absence de la guerre, mais dans l'union des cœurs », in *Traité politique*, nouvelle édition augmentée, Paris, Arvensa Éditions, 2015, 900 p. (chapitre VI, p. 40).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ici nombre de développements contemporains du droit international. Une fois ces conditions réunies, le philosophe allemand estime la paix possible dès lors que trois principes sont réunis : l'adoption d'une constitution républicaine dans tout État (ce qui ne signifie pas alors démocratique), la construction d'un fédéralisme d'États libres et la diffusion d'un droit cosmopolitique limité aux règles de l'hospitalité universelle (libre circulation des personnes). Selon Kant, « [p]our les hommes, l'état de nature (*status naturalis*) n'est pas un état de paix, mais de guerre, et d'une guerre sinon ouverte, au moins toujours prête à s'allumer. Il faut donc que l'état de paix soit *établi* » [1].

16 ***Carl Schmitt.*** On se souvient de la vie mouvementée du Professeur Schmitt (1888-1985), proche des dirigeants nazis, membre éminent de l'Association des juristes nationaux-socialistes. Sa pensée s'inscrit dans celle de Clausewitz, au moins s'agissant de sa définition de la guerre comme un « moyen extrême de la politique ». Carl Schmitt rejette tout droit naturel et toute prétention au cosmopolitisme. Son œuvre fut particulièrement critique à l'égard de la criminalisation de l'ennemi, qui signifiait, selon lui, le passage préjudiciable à un concept de guerre discriminatoire. Carl Schmitt était d'abord un conservateur de son temps, hostile au Traité de Versailles, à la Société des Nations, à tout universalisme sans privilèges catégoriels, sans une emprise sur la terre et une reconnaissance des différences de puissances entre les États. Irréductible, l'opposition ami-ennemi empêcherait selon lui toute « communauté internationale » (un oxymoron ?). Ni organisation ni culture partagées ; la société internationale ne peut donc être qu'une « société polémique » [2].

Aucune institution ne serait en mesure de transcender les conflits d'appropriation et d'influence, propres à un monde privé d'autorité commune. Les rapports internationaux s'organiseraient selon une sorte de tectonique des plaques aucunement compatible avec une morale universelle. Celle-ci ne peut être que futile ou dangereuse car avancée comme masque à des prédations traditionnelles. Pour schématiser grossièrement, il n'est donc que de faux universalismes à démasquer ! Dès lors, Carl Schmitt ne peut que s'opposer à tout concept prétendument objectif – la justice internationale, l'éthique, la paix par le droit, etc. – mais détaché d'un pouvoir subjectif, d'une assise sociale et spatiale éprouvée. Un tel scepticisme s'explique aussi par le vécu de l'auteur, peut-être illusionné par une représentation idéalisée des XVIII[e] et XIX[e] siècles. C'est le monde d'hier qu'il regrette, celui où les États se reconnaissaient comme également habilités à recourir à la force, sans qu'une vulgaire morale ne vienne perturber leur appréciation souveraine. C'était selon lui un monde de mesure, régulé par un droit garanti par l'État, que certains jugeraient

1. E. Kant, *Principes métaphysiques du droit suivis du projet de paix perpétuelle*, dans une deuxième édition en Français coordonnée par Joseph Tissot, Paris, Librairie philosophique de Ladrange, 1853, 464 p. (Section deuxième, articles définitifs de la paix perpétuelle, p. 259-260).
2. V. S. Sur, « La créativité du droit international public », *RCADI*, t. 363, 2012, p. 9-331.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sommaire mais qui est fondé sur un ordre concret, parfaitement illustré dans le *Nomos de la terre* (1950) [1].

17 ***Hans Kelsen.*** Il apparaît comme le négatif de Carl Schmitt : « l'ange blanc » contre « l'ange noir », selon l'expression de Blandine Kriegel [2]. Ces deux juristes à l'œuvre philosophique du début du XX^e^ siècle s'opposent ainsi sur bien des points dans leur vision des relations internationales. Le Professeur Hans Kelsen (1881-1973), contemporain de Carl Schmitt, appartient toutefois à un univers bien différent. Philosophe du droit américain, d'origine autrichienne, de formation européenne, il s'engage dans les luttes politiques intenses qui marquent la fin de l'Empire austro-hongrois et se lie aux dirigeants du Parti social-démocrate. On lui confie la préparation d'un projet de constitution, qui deviendra la norme suprême de l'Autriche (avec la présence alors originale d'une cour constitutionnelle, dont il sera l'un des membres). Il sera attaqué pour ses thèses libérales et chassé de ses positions institutionnelles puis de l'Autriche et de l'Allemagne avec l'arrivée des Nazis. Réfugié en Suisse puis aux États-Unis, il finit par s'intéresser aussi au droit international et aux relations internationales (Nuremberg, Nations Unies). Et sa théorie du droit international « en relativisant la notion de l'État et en fondant l'unité théorique de tout ce qui est juridique, [...] crée une condition essentielle pour parvenir à une unité politique du monde, dotée d'une organisation juridique centralisée » [3].

Dans ces conditions, Kelsen et Schmitt s'opposent d'abord sur les suites de la Grande Guerre et particulièrement sur la Société des Nations, puis sur les orientations internationales prises après 1945. Ces institutions ne vont pas assez loin pour le premier, elles sont vouées à l'échec pour le second. Hans Kelsen croit à la paix par le droit, au rôle pacificateur des juridictions internationales là où Carl Schmitt n'y voit que faux-semblants et menaces à l'ordre des rapports étatiques ou de grands ensembles. Hans Kelsen soutient également que les États ne sauraient être vus comme les seuls acteurs de la scène mondiale ni, à terme, comme les seuls sujets de droit international [4]. La perspective ne peut qu'effrayer Carl Schmitt, qui se méfie des atteintes à la souveraineté traditionnelle des États et de tout plaidoyer pour un État mondial ou une fédération universelle. La fin du XX^e^ siècle aurait alors certainement intéressé

1. V. C. Schmitt, *Le nomos de la Terre*, présenté par Peter Haggenmacher, Paris, PUF, 2012, 368 p.
2. *In* B. Kriegel, *Philosophie de la République*, Paris, Plon, 1998, 401 p., citée par F. Ramel in « Carl Schmitt face à Hans Kelsen : la joute se poursuit à l'échelle internationale », *Études internationales*, 2009, 40 (1), p. 17-35, p. 17.
3. « Théorie du droit international », *RCADI*, t. 84, 1953/III, p. 5-200, p. 200.
4. Il voit, sinon espère, « le jour où l'État ne se dressera plus entre l'individu et la communauté internationale, et où la communauté internationale se trouvera, avec ses organes, au service de l'individu, fût-ce contre son propre État », *in* « La technique du droit international et l'organisation de la paix », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1934, et repris in C. Leben, *Hans Kelsen, Écrits français de droit international*, Paris, PUF, 2001, p. 251-267.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'« ange blanc » au regard du « moment kelsénien » vécu dans les relations internationales. Comme le dit Thibaut Fleury Graff, « le processus de globalisation qui, depuis les années 1990, a plongé les États-Nations, et le « système westphalien » fondé sur leur souveraineté, dans la crise ; le succès grandissant de la doctrine des droits de l'homme et de ses traductions conventionnelles et institutionnelles qui ont étendu le droit international aux individus ; la création, aussi, de tribunaux pénaux internationaux, de cours régionales en matière de droits de l'homme et de la Cour pénale internationale, sont autant d'éléments constitutifs d'un « moment kelsénien » en ce qu'elles répondent à la fois à la démythification des éléments constitutifs de l'État et aux aspirations de celui-ci concernant l'organisation des relations interétatiques » [1]. En revanche, le tournant autoritaire du XXIe siècle incarné par une déconstruction des institutions multilatérales ainsi que par un retour à la terre et aux frontières, en lien avec l'ascension de puissances dites « illibérales » et avec le rejet américain de tout « globalisme », aurait peut-être donné raison à l'« ange noir ».

SECTION 2

Une autonomie tardive

18 ***Origines.*** Au-delà de ces premières réflexions, parfois mineures dans l'œuvre des philosophes en cause, la pensée en Relations internationales souffrait de ne pas faire l'objet d'un enseignement spécifique dans la formation intellectuelle et académique. Deux éléments vont favoriser le développement des Relations internationales en tant que discipline autonome au début du XXe : la Première Guerre mondiale et la reconfiguration du monde avec le déclin progressif de l'Europe [2] et la montée en puissance de l'Amérique [3]. S'agissant de la Grande Guerre, la question de l'origine des conflits et la volonté de prévenir de nouvelles atrocités ont incité à la production de réflexions sur l'évolution des relations internationales, et plus particulièrement sur le contrôle de la violence entre les États. C'est dans cet objectif, on l'a dit, que fut d'ailleurs créée la première chaire spécifique, au Royaume-Uni [4]. S'agissant des rapports de puissance, il est indéniable que le développement des études de Relations internationales

1. « La fin du "moment kelsénien" ? Quelques réflexions sur les relations internationales contemporaines à l'aune de Kelsen », *AFRI*, 2019, p. 623-639, spéc. p. 632.
2. Ce précis utilisera parfois le nom court « Europe » pour signifier « puissances européennes » (et principalement « puissances européennes occidentales »).
3. Ce précis utilisera le nom court « États-Unis », lorsqu'il n'y a pas d'équivoque, voire « Amérique » – malgré l'abus de langage évident – pour signifier « États-Unis d'Amérique ».
4. V. ss 9.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

est lié à la politique américaine de l'entre-deux-guerres. L'Europe sort en effet affaiblie du conflit et les États-Unis sont attendus comme la nouvelle puissance structurante du nouveau monde. Ne devaient-ils pas être l'un des garants de la sécurité collective instaurée par le Traité de Versailles ? Mais les États-Unis ne vont pas ratifier cet accord international, le président Wilson étant piégé par les réserves des sénateurs Lodge et autres. Ce refus d'assumer leur « leadership » conduit à s'interroger dans les années 1920 sur la régulation des tensions internationales dans un monde privé de la puissance américaine. L'impact de la crise économique renforcera ce mouvement. Au surplus, conscients de leurs avantages comparatifs sur le plan économique ou militaire, nombre de savants américains commencent également à s'intéresser au monde. Les études se multiplient, les grands ouvrages réalistes sont publiés dans cette période.

19 ***Poids du XX^e^ siècle.*** La tendance va se confirmer au cours d'un siècle qui verra tant de crises et de révolutions majeures. Plusieurs événements internationaux sans précédent (décolonisation, Guerre froide, non-alignement) incitent à multiplier les analyses théoriques pour comprendre le monde et la globalisation des enjeux politiques. La matière devient systématiquement enseignée dans les facultés, elle gagne son indépendance pratiquement partout. En France, l'étude de l'international à l'université remonte au moins à la création de l'École libre des sciences politiques (1872). Cependant, il a fallu attendre les années 1960 et 1970 pour que les Relations internationales s'émancipent. À ce titre, trois ouvrages ont ancré l'étude des Relations internationales dans le paysage universitaire français : *Introduction à l'histoire des relations internationales* de Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle, *Paix et guerre entre les nations* de Raymond Aron, et la *Sociologie des relations internationales* de Marcel Merle. Réédités à plusieurs reprises jusque dans le milieu des années 1980, ces trois livres ont constitué le bagage initial des étudiants qui découvraient le domaine [1]. Les enseignements reprenaient pour la plupart la construction et les grilles de lecture de ces ouvrages. Il faut cependant constater que les études de sécurité et de défense ont constitué le secteur le mieux structuré et le plus actif de la discipline, à une époque où les crédits de l'État allaient davantage aux analyses de la dissuasion, de la maîtrise des armements, du désarmement et de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Ainsi, l'enseignement généraliste des Relations internationales souffre encore, on l'a dit, de l'absence en France de la reconnaissance d'une section académique spécifique et, en conséquence, de la difficulté d'accéder à la profession d'enseignant-chercheur pour les nombreux doctorants et docteurs qui travaillent sur ces questions.

1. V. P. Renouvin et J.-B. Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales* (1964), Paris, Pocket, 2007, 544 p. ; R. Aron, *Paix et guerre entre les nations* (1962), Paris, Calmann-Levy, 2004, 794 p. ; et M. Merle, *Sociologie des relations internationales* (1974), Paris, Dalloz, 1982, 527 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 3

À quoi sert un cours de relations internationales

20 ***Un cours orienté.*** La plupart des ouvrages de Relations internationales reflètent l'éclatement de la discipline et appartiennent ainsi à trois catégories distinctes qui, en forçant bien le trait, peuvent renvoyer soit à une lecture doctrinale ou théorique (pour les approches politiques), soit à une analyse périodique et événementielle (pour les approches historiques), soit à une réflexion institutionnelle ou normative (pour les approches juridiques). Rappelons, en ce qui nous concerne, que l'ancien programme officiel des études de droit, qui date de 1954, indiquait que l'analyse des rapports internationaux en première année interviendrait dans un cours intitulé « Institutions internationales ». Il fallut attendre vingt ans pour que le ministère de l'Enseignement supérieur mentionne – on ne parle plus de programme – que, parmi les matières à option, figurent les Relations internationales. Aucun texte ne vient préciser ce qu'il faut ici entendre et quelle est la structure attendue d'un tel enseignement. Mais les réflexes demeurent et le cours en question est souvent une introduction au droit international public, matière habituellement abordée en troisième année. Le dépassement de ces conditionnements, nécessaire sans être suffisant à obtenir un ouvrage original, ne va pas de soi, il faut en convenir.

21 ***Un cours d'ouverture.*** Pourquoi s'intéresser aux relations internationales ? Les rapports observés ne semblent guère encourageants tant la violence, les conflits, la misère, l'exil paraissent inlassablement dominer. Et pourtant, vues de près, les relations internationales évoluent, qu'il s'agisse des facteurs d'ordres (régimes juridiques, démocratisation, organisations internationales, globalisation économique, etc.) ou des vecteurs de désordres (terrorisme et criminalité transnationale, renouvellement de la compétition stratégique, dérives autoritaires de puissances établies, privatisation de la sécurité, etc.). Dans ces conditions, la discipline se présente comme un enseignement d'ouverture qui permet de mieux comprendre l'environnement international actuel, les constantes de la vie politique et les contraintes pesant sur la fabrique du droit. Pour autant, les Relations internationales ne sont pas si faciles à appréhender car elles font l'objet de beaucoup d'interprétations différentes en doctrine [1]. Il existe ainsi plusieurs façons de voir le monde et elles ne sont guère compatibles entre elles. Selon que l'on est réaliste ou libéral, marxiste ou constructiviste, les réponses à des interrogations sur le fondement ou l'avenir de la construction européenne, la place des Nations Unies ou d'autres organisations internationales, l'indépendance réelle des firmes multinationales

1. V. ss 35.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ou la capacité d'action de la société civile, entre autres, varient. En résumé, la discipline entend seulement proposer quelques grilles de lecture afin de mieux comprendre la complexité des phénomènes internationaux, offrir à l'observateur un cadre d'interprétation lui permettant de hiérarchiser et de donner du sens à une très riche actualité internationale. La pratique résiste toutefois à des conceptualisations trop rigides.

22 ***Exemple.*** Si l'on s'intéresse aux évènements à dimension globale, on peut prendre pour exemple les réflexions liées à une intervention militaire particulièrement contestée, la Guerre d'Irak en 2003. Celle-ci fut certainement une date clef pour le ressac de la puissance américaine et la déstructuration d'une zone stratégique. L'analyse montre la difficulté de se fier à une seule grille explicative pour comprendre des évènements qui échappent souvent à la simplification abusive des doctrines des relations internationales. La décision de l'Administration Bush de recourir à la force contre l'Irak de Saddam Hussein en 2003 (Opération *Iraqi Freedom*) fut prise alors que cet État n'avait pas agressé les États-Unis et que Washington ne pouvait invoquer une habilitation du Conseil de sécurité pour intervenir. La licéité de l'opération apparaissait ainsi douteuse au regard des critères classiques du droit du recours à la force – à moins de retenir une interprétation particulièrement aventureuse de la légitime défense [1]. Comment interpréter la volonté de la puissance hégémonique d'assumer néanmoins une telle intervention extérieure ? Était-elle commandée par des impératifs de sécurité ou de puissance ? La justification principale avancée était que le régime irakien continuait à afficher son hostilité aux États-Unis ou à ses alliés et produisait des armes de destruction massive que sa proximité prétendue avec des acteurs terroristes rendait d'autant plus menaçantes. De telles affirmations furent pour le moins contestées. Outre l'existence réelle de ces armes ou de la volonté même de l'Irak, au début des années 2000, de s'en doter, la nature de la réponse envisagée interroge. Dans une fameuse lettre parue dans le *New York Times*, le 26 septembre 2002, trente-trois chercheurs dont des grandes figures du courant réaliste des relations internationales prétendirent qu'une telle opération n'était pas nécessaire pour défendre les intérêts américains [2]. Sur le plan libéral, l'invasion de l'Irak peut être comprise comme une sorte d'intervention humanitaire destinée à libérer un peuple de l'oppression de ses dirigeants ou comme la volonté américaine de démocratiser une partie du Moyen-Orient afin de mieux garantir la paix

1. V. ss 380.
2. « War With Iraq Is Not in America's National Interest », *The New York Times*, 26 sept. 2002. Kenneth Waltz, par exemple, rappelait la rationalité des acteurs en cause et la pertinence d'une dissuasion classique (sanctions économiques, menaces, etc.). En somme, rien ne justifiait encore un recours à la force armée. Pour John Mearsheimer ou Stephen Walt, « *an invasion of Iraq is the wrong war in the wrong place at the wrong time. It doesn't take a realist to figure this out, however – it only takes someone who is sensible, reasonably objective, and focused on the American national interest* », *in* « Realists Are Not Alone in Opposing War With Iraq », *Chronicle of Higher Education*, 15 nov. 2002.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et la sécurité internationales [1]. Pour certains défenseurs des droits de l'homme cependant, comme Kenneth Roth, « *the killing in Iraq at the time was not of the exceptional nature that would justify such intervention* » [2]. Au surplus, les États-Unis n'ont jamais justifié leur intervention comme motivée à titre principal par la défense de valeurs (droits de l'homme ou démocratie). Faut-il par conséquent s'en remettre à une analyse plus économique, sinon marxiste, de l'intervention américaine en Irak ? Après tout, l'Irak était un des plus gros producteurs de pétrole et la neutralisation de la production irakienne, favorisant une hausse des prix, aurait alors permis à Washington de soutenir les bénéfices des grandes entreprises pétrolières américaines – dont plusieurs avaient des liens avec le président ou le vice-président alors en exercice. La primauté des États-Unis sur la scène capitaliste en aurait été renforcée. À en croire Noam Chomsky, par exemple, la guerre contre le terrorisme n'aurait été qu'un prétexte bienvenu pour s'implanter économiquement au cœur d'une région stratégique [3]. En toute hypothèse, un tel événement, aux conséquences sécuritaires fondamentales (renforcement d'un sunnisme intégriste et fondamentaliste, déstabilisation des États voisins, etc.) doit certainement être éclairé par des références aux différentes écoles de pensées en relations internationales mais résiste à la captation par l'une d'entre elles seulement. Un cours de Relations internationales devra donc surtout permettre une prise de recul sur cette intervention afin de comprendre ses ressorts et sa signification dans l'orientation générale des relations internationales.

1. V. ss 598.
2. « War in Iraq : Not a Humanitarian Intervention », 25 janvier 2004 (https://www.hrw.org/).
3. *Hegemony or Survival : America's Quest for Global Dominance (American Empire Project)*, Holt Paperbacks, 2004, 304 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

Une recherche inégale

23 ***L'Amérique et les autres.*** Si la discipline Relations internationales est récente, elle n'en est pas moins plurielle. Traversée par plusieurs courants, la diversité des approches reflète celle des points de vue de ses acteurs. Mais il faut constater la prédominance des écoles américaines. Elles bénéficient en effet d'un environnement favorable. La première puissance mondiale dont le régime, démocratique, réserve une place importante à la liberté d'expression, aux groupes de pression et aux clubs de réflexion, a su encourager la recherche en relations internationales. Contrairement aux écoles soviétiques, alors enfermées dans une vision marxiste, les cercles américains, universitaires ou privés, ont développé des thèses originales, diffusées et reprises ensuite à l'étranger. Les États-Unis sont ainsi parvenus à exercer une hégémonie intellectuelle. Ce n'est que récemment, dans un contexte international différent, que des approches indépendantes voire concurrentes se développent dans le monde, y compris en Russie (à la suite du *Primakov Institute of World Economy and International Relations* créé en 1956, par exemple) ou en Chine (le *Chinese Academy of Social Sciences* ou le *China Institute of International Studies*) même si l'indépendance de ces centres de recherche est encore relative. La situation en Europe est contrastée et celle en France encore particulière.

SECTION 1

La prédominance des écoles américaines

24 ***Force des think tanks.*** On trouve aux États-Unis l'immense majorité des centres de recherche qui comptent dans le monde, par leurs productions et leurs audiences. Ces laboratoires d'idées (les fameux *think tanks*) se définissent comme des organisations ouvertes rassemblées autour de chercheurs permanents – qui peuvent ensuite intégrer les cercles du pouvoir – et qui ont pour ambition d'influencer le débat public. Trois leviers sont privilégiés : les publications, l'organisation d'événements et la pré-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sence médiatique de ses membres. C'est à Washington, en particulier, que l'on compte le plus grand nombre de *think tanks* au monde (près de 2 000 et leur nombre a plus que doublé depuis 1980 [1]). La moitié des *think tanks* dans le monde sont d'ailleurs américains ou européens [2] et les plus influents ont leur siège sur la côte Est des États-Unis (avec des budgets atteignant parfois plus de cent millions de dollars annuels). Ils disposent le plus souvent du statut 501(c)(3) d'« association à but non lucratif » qui permet de mener des activités de recherche et de bénéficier d'une exonération d'impôts. Les *think tanks* américains ont quatre sources principales de financement : fondations, dons des entreprises et particuliers, revenus de conférences et de publications, et revenus tirés de l'exécution de contrats gouvernementaux – la majorité des ressources proviennent cependant du mécénat d'entreprises et de particuliers. De taille variable, ils sont souvent rattachés à une institution supérieure (université) ou à une fondation et gravitent autour des centres du pouvoir. Ils parviennent ainsi à avoir l'oreille des décideurs et à intervenir efficacement dans les médias. Dans le domaine des relations internationales et stratégiques, par exemple, la *Rand Corporation* a été à l'origine des réflexions sur la stratégie nucléaire américaine dans les années 1960 et pensa l'Initiative de défense stratégique (IDS) lancée par l'Administration Reagan. Plus récemment, plusieurs membres de l'*American Enterprise Institute*, proche des néo-conservateurs, furent membres des administrations de George W. Bush (John Bolton ou Frederick Kagan, par exemple).

L'ensemble des *think tanks* se distingue en fonction des axes privilégiés de recherche (généraliste ou spécialiste en sécurité, énergie, climat, relations transatlantiques, etc.) et de leur positionnement politique (plutôt libéral, bipartisan ou conservateur). Citons, outre la *Brookings Institution* (un des plus vieux *think tanks* plutôt libéral, généraliste et dont les recherches dépassent les seules questions internationales), l'*American Enterprise Institute*, le *Center for American Progress* ou l'*Heritage Foundation*, deux des laboratoires conservateurs les plus influents. Enfin, on note quelques structures très influentes, tels que le *Council on Foreign Relations* ou le *Washington Institute for Near East Policy*. L'indépendance de certains est toutefois discutable car les puissances étrangères ont bien compris l'intérêt d'investir et de financer les travaux des *think tanks*, au vu de leur audience et de la proximité de leurs experts avec le pouvoir, afin de peser sur l'orientation de la politique étrangère américaine. Quoi qu'il en soit, ces différents centres publient une littérature très riche et stimulante et se retrouvent fréquemment pour débattre de leurs positions, notamment lors des sessions de l'*International Studies Association*.

25 ***Explications.*** Comment comprendre une telle présence américaine dans la pensée internationaliste ? On peut avancer trois séries d'explications. La première renvoie au contexte intellectuel avec, en l'espèce, une

1. V. le *2020 Global Go To Think Tank Index*, The Lauder Institute, University of Pennsylvania [https://repository.upenn.edu].
2. *Ibid.*

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

grande liberté d'expression et un enseignement décloisonné et central des Relations internationales dans les universités américaines. La place de l'anglais dans le monde permet aussi une diffusion importante des thèses produites. La deuxième tient à la position privilégiée des États-Unis sur la scène internationale. L'ascension de la puissance américaine et sa projection à l'extérieur ont engendré de lourds investissements publics et privés (fondations Ford ou Rockefeller par exemple) dans la compréhension du monde, dans la stratégie des États concurrents, afin de promouvoir les entreprises américaines ou de mieux défendre les capacités et la sécurité des États-Unis. Enfin, l'absence de grandes écoles ou d'une formation spécifique des hauts fonctionnaires américains (à l'instar de l'ENA en France) a pour incidence que nombre d'universitaires et de chercheurs intègrent les cabinets ministériels et favorisent ainsi le développement et la dynamique des centres de recherche. Des universitaires ont ainsi régulièrement dirigé le Conseil national de sécurité ou le département d'État. En définitive, la grande présence des chercheurs américains dans le paysage scientifique des relations internationales ne saurait être interprétée comme un témoignage de l'uniformité de la pensée internationaliste. Ils sont ainsi les précurseurs et pères d'approches différentes parfois inconciliables sur les relations internationales. Ils en dominent simplement les débats et oppositions. Là est certainement le génie de la recherche américaine. Elle a su inventer – ou réinventer à partir de réflexions européennes – les théories des relations internationales et a pu les promouvoir et les développer. Pour autant, la prédominance américaine, réelle, est aujourd'hui concurrencée par l'émergence de nouvelles écoles, en particulier en Chine. Les *think tanks* chinois montent en gamme même si leur indépendance ou leur notoriété est moindre et que leur agenda de recherche est contraint. Ils se multiplient cependant et la Chine compte déjà plus d'un millier de centres dont quelques-uns très actifs dans les relations internationales (à l'image du *China Institutes of Contemporary International Relations*).

SECTION 2

La variété des écoles européennes

26 ***Panorama.*** En Europe, la place des Relations internationales dans l'enseignement et la recherche varie fortement selon le contexte national. Force est de constater que les anciennes puissances coloniales ne se distinguent pas, en général, par l'intérêt qu'elles accordent aux études relatives à l'orientation du monde. Est-ce ici le reflet ultime d'une domination perdue ? Difficile, à vrai dire, d'identifier de réelles tendances tant le pano-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rama est contrasté. De manière générale, les *think tanks* sont bien plus présents au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Belgique qu'en France ou dans les pays d'Europe centrale. Il faut dire que les transitions démocratiques des États de l'ex-bloc soviétique sont encore récentes et que les moyens demeurent limités. On doit cependant remarquer la naissance depuis la fin de la Guerre froide d'au moins deux réseaux européens concurrents : le *Standing Group on International Relations* (SGIR) adossé au Consortium européen de recherche en science politique, et l'*European International Studies Association* (EISA). Des congrès paneuropéens sont ainsi régulièrement organisés. Une collection spécifique existe (*Palgrave Studies in International Relations*) ainsi qu'une première revue représentative, l'*European Journal of International Relations* (EJIR).

27 *Royaume-Uni.* Londres apparaît comme une place forte des *think tanks*. Le *Royal United Services Institute* (RUSI), groupe de réflexion consacré aux questions de défense, fondé en 1831, est ainsi la plus ancienne institution européenne de ce genre. Aujourd'hui, le Royaume-Uni est le quatrième pays qui accueille le plus de laboratoires d'idées (après les États-Unis, la Chine et l'Inde) dont quelques-uns des *think tanks* les plus importants. Ils peuvent aussi compter sur la puissance des médias britanniques et sur la domination de l'anglais pour relayer leurs productions. Le statut de ces entités demeure très varié cependant, entre ONG, groupes de pression ou entreprises privées. Elles attirent régulièrement des diplomates ou fonctionnaires à un moment de leurs carrières. Le Premier ministre britannique, à l'instar de l'exécutif américain, est entouré d'organes où sont présents des chercheurs et des analystes, en particulier sur les questions de défense (*Chatham House*). Au surplus, leurs grandes écoles, comme la *London School of Economics*, sont historiquement très investies dans la recherche en relations internationales.

28 *Allemagne.* L'essentiel de la recherche en Relations internationales se tient dans des fondations parfois liées à des partis politiques ou créées par des entreprises, et des *think tanks* traditionnels, aux moyens généralement plus limités, spécialisés pour certains sur des thématiques de politique étrangère. Le budget des fondations politiques – qui occupent une place bien spécifique – repose presque entièrement sur le financement du ministère des Affaires étrangères et du ministère fédéral de la Coopération et du Développement, attribué selon le poids politique de chaque groupe parlementaire. Les fondations *Konrad-Adenauer* ou *Friedrich-Naumann* figurent ainsi parmi les rares structures européennes qui peuvent rivaliser, au moins s'agissant de leur budget, avec les laboratoires américains. Mais elles sont loin de se concentrer sur l'influence du débat public en relations internationales et se préoccupent également de politique interne. Dans ces conditions, on compte de nombreux liens entre ces fondations et les parlementaires qui peuvent s'investir dans l'animation ou la direction de ces cercles de réflexion. Les fondations privées sont pour leur part largement financées par les grandes entreprises. La fondation *Robert Bosch*, par exemple, créée en 1964, dispose d'un budget

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

annuel de 70 millions d'euros. Enfin, le *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) a su se faire une place de choix dans le paysage institutionnel du pays, de même que la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP) qui est aussi financée sur le budget fédéral du ministère des Affaires étrangères et qui dispose d'une revue de référence (*Internationale Politik*). Ces deux structures proposent de nombreuses analyses de qualité qui sont très bien diffusées. La plupart de ces centres de recherche bénéficient d'une fiscalité avantageuse et de liens forts avec l'État.

29 ***Union européenne.*** De nombreux *think tanks* sont maintenant actifs à Bruxelles sur les questions européennes et de politique étrangère, à l'image du *European Council on Foreign Relations*. S'ils peuvent parfois avoir des liens avec les institutions belges, ils tournent principalement autour des institutions européennes – qui proposent financements et marchés. On observe ici aussi des liens entre fonctionnaires européens et *think tanks* actifs à Bruxelles. *Bruegel*, dans le domaine économique ou l'*European Policy Center* (EPC), dans le domaine de l'intégration européenne, par exemple, peuvent bénéficier de l'expérience et du réseau d'anciens hauts responsables politiques. Afin de clarifier et de bien identifier l'ensemble des *think tanks* qui gravitent autour des institutions européennes, la Commission européenne a mis en place une procédure d'enregistrement (*EU transparency register*).

30 ***Europe du Nord.*** À rebours de ces tendances, l'Europe du Nord accueille quelques instituts libéraux, critiques des États, aux thèses historiquement marquées par les considérations sur la paix et la violence, un plaidoyer pour la maîtrise des armements, les préoccupations environnementales ou, plus largement, l'institutionnalisation des relations internationales. On pense par exemple au SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*, fondé en 1966) ou au PRIO (*Peace Research Institute of Oslo*). Enfin, conscients de la faiblesse des instituts européens et voulant anticiper d'éventuelles nouvelles initiatives, de nombreux *think tanks* américains ont ouvert des filiales ou antennes dans nombre de capitales en Europe. C'est par exemple le cas de la *RAND Corporation* à Londres et Bruxelles, ou de la *Carnegie Endowment for International Peace* à Moscou et Bruxelles.

SECTION 3

L'émergence d'écoles françaises ?

31 ***Situation générale.*** La situation de la France est originale. Longtemps très pauvre malgré l'audience de certains penseurs (Raymond Aron par exemple), la recherche a cependant été préservée d'une trop grande

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

influence américaine. Très peu d'ouvrages des maîtres réalistes ou libéraux outre-Atlantique furent ainsi traduits en français. Peu de chercheurs se sont également investis dans des projets européens ou dans les débats des associations savantes étrangères. Est-ce la marque d'un exceptionnalisme français en la matière ou une illustration supplémentaire du peu de goût des universitaires pour les lectures et recherches en langue anglaise ? Est-ce en raison également d'un État longtemps trop centralisateur qui a pu freiner l'émergence d'experts autonomes ? Il a ainsi fallu attendre la création du Centre d'analyse et de prévision (CAP, ministère des Affaires étrangères) en 1973 pour une première structuration. Dès lors, aucun chercheur français, aucune revue française, aucune maison d'édition et aucune université ou grande école, ne sont ainsi mentionnés parmi les institutions qui comptent dans la discipline – exception faite de Sciences Po Paris. En toute hypothèse, la recherche *à la française* révèle une préoccupation plus grande qu'ailleurs pour les questions de sécurité (tradition interventionniste et dissuasion nucléaire obligent) et une certaine réticence à la théorisation des relations internationales. Surtout, les rivalités institutionnelles et les limites aux carrières y sont certainement encore plus nombreuses que chez les voisins. Plusieurs rapports ou sondages [1] insistent en ce sens sur la nécessité de développer une discipline marquée par la modestie des moyens qui lui sont alloués, un déséquilibre entre Paris et la province et une absence de perspectives pour les plus jeunes. La difficulté pour les chercheurs à trouver un poste à l'Université ou au CNRS est ici saisissante. Les études en la matière souffrent toujours de l'absence de reconnaissance académique de la discipline, du manque d'investissement des partenaires publics et privés, ou de la difficulté de se faire entendre du politique. Dès lors, on peut considérer qu'on trouve toujours en France « davantage de *think tankers* que de *think tanks* » [2]. En somme, un grand nombre de chercheurs s'intéressent désormais aux questions internationales mais les structures qui les accueillent, à quelques exceptions, ne ressemblent guère aux cercles que l'on trouve outre-Atlantique et apparaissent petites, diverses et fragiles. Les laboratoires qui parviennent à produire et à être visibles ne sont pas rattachés à des universités mais à des fondations ou instituts privés. Il faut cependant se féliciter de la volonté récente des autorités d'offrir des subventions de fonctionnement à plusieurs *think tanks*, à l'instar des labels « centre d'excellence » proposés par le ministère de la Défense (puis des

1. V. notamment le Rapport de la mission d'analyse et de proposition relative à l'enseignement et à la recherche en relations internationales et affaires stratégiques de défense (François Heisbourg, 2000, La documentation française, 76 p.) ou les « Conclusions et recommandations » de la mission confiée par les ministres Michel Barnier et François Fillon à Gilles Andréani et Frédéric Bozo (2004, 41 p.). V. également J. Cornut, D. Battistella, « Des RI françaises en émergence ? Les internationalistes français dans le sondage TRIP 2011 », *Revue française de science politique*, 63 (2), 2013, p. 303-336 ; T. Balzacq, J. Cornut, F. Ramel, « Les *Global International Relations* comme alternative à la discipline hégémonique. Le cas des Relations internationales en France », *Critique internationale*, n° 74, 2017/1, p. 69-93.
2. *Rapport sur les think tanks français : mission d'information et de recommandations* (Yves Saint-Geours, 2016, 80 p.) [http://www.diplomatie.gouv.fr/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Armées), et qui peuvent permettre non seulement de produire davantage d'études de qualité mais aussi de former et de recruter plus de chercheurs dans le domaine. Il n'est pas interdit d'y croire. Le fait que la France ait été récemment frappée par des attentats terroristes et que ses forces armées soient désormais engagées dans de nombreuses opérations extérieures a relancé l'intérêt des autorités pour la recherche en Relations internationales. Une nouvelle génération de chercheurs – sorte de relève stratégique – est indéniablement en train d'émerger.

32 ***Principaux think tanks.*** L'Institut français des relations internationales (IFRI) se présente comme le centre le plus important et figure souvent dans les premières places des *think tanks* non américains dans les classements de référence [1]. Association loi 1901 reconnue d'utilité publique, fondée en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Institut désormais dirigé par Thomas Gomart se consacre à l'étude des relations internationales et de la gouvernance mondiale. Les recherches de l'IFRI, une institution comptant une cinquantaine de chercheurs, sont organisées en thématiques régionales (Europe, relations franco-allemandes, Russie/CEI, Asie, États-Unis, Maghreb, Afrique subsaharienne, Turquie et Moyen-Orient) et thématiques transversales (sécurité et affaires stratégiques, énergie, espace, migration et citoyenneté). Outre des publications numériques et une activité importante sur son site Internet, l'IFRI dirige la revue trimestrielle *Politique étrangère* et le rapport annuel *RAMSES*. Depuis 2005, la relation entre l'IFRI et l'État est encadrée par un Contrat pluriannuel d'objectifs (CPO) signé avec le cabinet du Premier ministre.

On pense ensuite à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), également constitué sous la forme d'une association loi de 1901 reconnue d'utilité publique, et structuré en quatre pôles d'activité : recherche (thématique et géographique), publication, formation, et organisation d'événements. Fondé par Pascal Boniface, l'IRIS s'appuie sur une équipe d'une soixantaine de chercheurs et d'experts. Il propose plusieurs formations privées (sous contrat) et publie régulièrement des notes d'actualité. L'IRIS dirige enfin les publications importantes que sont *L'Année stratégique*, la *Revue internationale et stratégique* et la collection *Enjeux stratégiques*.

La Fondation pour la recherche stratégique (FRS), enfin, est issue de la fusion, en 1998, entre la Fondation des études de défense (créée par Pierre Joxe) et le Centre de recherches et d'études stratégiques et technologiques. La FRS se veut le principal centre d'expertise français sur les questions de sécurité internationale et de défense. Elle s'organise autour de quatre compétences majeures : les questions stratégiques (dissuasion, prolifération, désarmement, espace, etc.) ; les questions régionales (Afrique subsaharienne, Asie-Pacifique, Russie, relations transatlan-

1. V. le *2020 Global Go To Think Tank Index*, *op. cit.* Ne sont mentionnés ici que les *think tanks* internationalistes. Pour autant, les travaux de *think tanks* généralistes, à l'image de l'Institut Montaigne, ne doivent pas être négligés. Certains proposent ponctuellement d'excellentes réflexions sur les relations internationales.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tiques, sécurité européenne, etc.) ; la défense (questions opérationnelles et économie de l'armement) et la sécurité (cyber, environnement, radicalisation et terrorisme). Dirigée par Xavier Pasco, la FRS regroupe une cinquantaine de chercheurs et diffuse des notes sur des sujets d'actualité liés à la sécurité internationale. Elle publie également la collection *Recherches & Documents* qui reprend des travaux de recherche menés au sein de la FRS, ainsi que la revue *Défense et Industrie*.

Ces différentes institutions développent leurs propres liens avec les rares structures publiques de conseil et de formation en relations internationales, qu'elles soient généralistes comme le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères) ou plus axées sur des questions de défense et de sécurité (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, SGDSN, rattaché au Premier ministre ; Institut des hautes études de défense nationale, IHEDN, rattaché au Premier ministre ; Institut de recherche stratégique de l'École militaire, IRSEM, rattaché au ministère des Armées, dont l'activité s'est affirmée ces dernières années).

33 ***Liens avec l'Université.*** Dans ce paysage, rares sont les centres de recherche rattachés à une université ou à une grande école qui parviennent à exister, à former des chercheurs, à organiser des colloques et des études au sein de l'enseignement supérieur. On citera notamment le Centre de recherches internationales (CERI, Sciences Po) ou le Centre Thucydide (Université Paris 2). Fondé en 1952, le CERI est le plus ancien laboratoire de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), désormais associé au CNRS. La recherche menée au CERI est structurée en 5 grands axes thématiques : acteurs et échelles de régulation dans l'espace international ; participation politique et mobilisations ; l'État et ses recompositions ; violences et gestion du danger ; identité et politique. Dirigé aujourd'hui par Alain Dieckhoff, le CERI rassemble environ 80 chercheurs dont beaucoup s'impliquent dans la *Paris School of International Affairs* (PSIA, IEP de Paris). Le centre dirige en particulier la revue *Critique internationale* (mais aussi l'*European Review of International Studies*). Le Centre Thucydide, pour sa part, est de taille plus modeste. Unité de recherche en Relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2), créé en 1999 par Serge Sur, le Centre s'intéresse à l'étude des relations internationales en accordant un regard particulier à la paix et à la sécurité internationales dans leurs différentes dimensions. Il rassemble une trentaine de chercheurs et doctorants. Le Centre Thucydide est reconnu pour sa publication annuelle, depuis 2000, de l'*Annuaire français de relations internationales*. Le CERI ou le Centre Thucydide, et bien d'autres *think tanks* universitaires [1], organisent des conférences, des

1. La liste n'a aucune prétention à l'exhaustivité. D'excellents travaux de recherche et formations en relations internationales sont proposés par des établissements francophones en Suisse (par exemple à l'Institut de hautes études internationales et du développement) ou au Canada (à l'Université Laval, par exemple, avec également la publication de la revue *Études internationales*).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tables-rondes, des rencontres avec des personnalités et des journées d'études en France et à l'étranger.

34 ***Variété des approches.*** Les approches doctrinales de ces différents laboratoires varient et, s'il est toujours délicat de qualifier les préférences de chacun, force est de constater que certains généralistes s'inscrivent davantage dans une vision réaliste des relations internationales (Centre Thucydide, IFRI par exemple), alors que d'autres sont plus spécialisés ou proches des thèses libérales voire transnationales (CERI ou IRIS, par exemple) – mais toute catégorisation est ici très relative. Chacun publie ses revues de référence avec une audience certaine, ce qui témoigne de l'intérêt du grand public et de la variété des chercheurs participant à ces projets. Mais on peine à identifier des collaborations et projets communs ou une présence dans les revues ou débats en langue anglaise. Les échecs des projets d'école française des relations internationales puis d'école des relations internationales de Paris soulignent les concurrences entre les différentes obédiences et l'absence au niveau de l'État d'une dynamique d'existence. Plus récemment cependant, la création de l'*Association pour les études sur la guerre et la stratégie* (AEGES) constitue un précédent important. L'association incarne cette trop rare volonté de dépasser les querelles de chapelles et de rassembler les universitaires et praticiens qui s'intéressent en France aux *war studies* et plus largement aux questions internationales.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 2

Des doctrines plurielles

35 ***Présence de nombreuses théories ou doctrines.*** Il n'existe pas un cadre général explicatif et normatif des relations internationales, mais plusieurs. Différentes approches se font concurrence. Elles varient dans les objets d'étude qu'elles privilégient (ontologie), dans les principes fondamentaux qu'elles retiennent (épistémologie), et dans les protocoles de recherche qu'elles suivent (méthodologie)[1]. L'objectif de chacune est d'aider à comprendre la nature des échanges entre les différents acteurs des relations internationales, d'identifier quelles sont leurs préoccupations majeures et, le cas échéant, de déterminer comment garantir au mieux la satisfaction des intérêts nationaux ou la paix et la sécurité internationales. Les écoles dites réalistes, libérales ou critiques, par exemple, prétendent avoir découvert quelques « lois » qui gouvernent les rapports mondiaux. Maintien de l'indépendance ou intégration dans des alliances contraignantes ; indifférence aux régimes politiques ou promotion de la démocratie ; dédain pour le droit international ou promotion d'un multilatéralisme fort, etc. : les conclusions et prescriptions sont parfois binaires et exclusives les unes des autres.

36 ***Intérêt d'une étude des doctrines en présence.*** Faut-il prendre tout cela au sérieux ? Comme le rappelait Richelieu, « rien de plus dangereux que ceux qui veulent gouverner un État avec leurs maximes ». Après tout, la politique étrangère se fonde sur des faits, non sur des doctrines. Et toute théorie ne devrait donc être qu'une théorie de la pratique[2]. Aucune approche doctrinale n'a d'ailleurs pu prévoir – à supposer que cela soit l'objectif des théories des relations internationales – l'implosion de l'Union soviétique, le 11 Septembre ou le *Brexit*[3]. Nombreux sont les facteurs qui peuvent perturber les plus belles équations (contexte, environnement, préférences des dirigeants, double jeu des discours, etc.). Et les « Cygnes Noirs », ces événements qui se situent en dehors de nos attentes « ordi-

1. V. J.-B. Jeangène Vilmer, *Théorie des relations internationales*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2020, 127 p., p. 12.
2. Il faudrait tout au plus s'en tenir à une approche limitée à l'analyse de la politique étrangère ou à une sociologie des relations internationales qui n'écarte pas totalement la formulation de propositions générales mais qui s'appuie sur une démarche empirico-déductive et ne s'enferme pas dans un cadre de pensée qui se veut exclusif, v. G. Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 4e éd., 2018, 128 p., p. 5.
3. Faut-il alors citer Rousseau qui affirmait pour sa part que « rien n'est plus frivole que la science politique des cours : comme elle n'a nul principe assuré, l'on n'en peut tirer aucune conséquence certaine ; et toute cette belle doctrine des intérêts des Princes

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

naires », apparaissent souvent décisifs dans le cours de l'histoire et viennent bouleverser *a posteriori* notre vision du monde. En somme, « *ce qu'on ne sait pas* compte beaucoup plus que ce qu'on sait » [1]. Pour revenir aux théories en présence, même certains classiques de la discipline, comme Stephen Walt, reconnaissent le caractère parfois artificiel et irréaliste des oppositions doctrinales en la matière [2]. Il n'empêche, chaque étude des relations internationales s'inscrit, sans toujours s'en prévaloir, dans un cadre théorique ou au moins conceptuel. Dans ces conditions, une connaissance primaire des différentes doctrines avancées contribue à la culture internationaliste attendue – quitte à ce que les postulats avancés soient ensuite déconstruits ou revisités. Les enseignements et recherches en Relations internationales sont aussi indéniablement fonction des préférences ou croyances de leurs titulaires et inventeurs. Cet ouvrage, même introductif, n'échappe pas à cette contrainte et le lecteur y trouvera une présentation des acteurs, moyens et tendances des relations internationales qui fait la part belle à un « réalisme libéral » cher à l'École anglaise des relations internationales et à quelques réalistes classiques trop souvent caricaturés : un réalisme qui n'ignore pas les rapports de force mais qui sait aussi l'importance de la norme – et de son respect – dans les affaires mondiales [3].

Il convient de présenter brièvement les principales doctrines des relations internationales avant de voir comment elles s'opposent sur l'analyse de deux concepts centraux, l'anarchie et l'intérêt national.

---

est un jeu d'enfants qui fait rire les hommes sensés », in *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, La Pléiade, n° 169, 1964, 2240 p., p. 1038.

1. N. N. Taleb, *Le Cygne Noir. La puissance de l'invisible* [2007], Les Belles Lettres, 2020, 603 p., p. 12.
2. « International Relations: One World, Many Theories », *Foreign Policy*, n° 110, 1998, p. 29-46. Ce dernier appelle alors le diplomate éclairé à puiser ses références dans ce qu'il y a de meilleur dans chaque théorie (la place de l'État chez les réalistes, l'importance du régime politique chez les libéraux, le rôle des identités chez les constructivistes, etc.).
3. Autrement dit, ce précis de Relations internationales s'inscrit dans une vision statocentrée des rapports mondiaux tout en reconnaissant le poids des valeurs et de la démocratie dans le déclin de la violence et dans l'orientation contemporaine des politiques extérieures.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

Trois approches concurrentes

37 ***Concurrence des doctrines en présence.*** La « science » des relations internationales compte aujourd'hui plusieurs doctrines qui proposent chacune des lois explicatives, des modèles prétendument cohérents et systématiques d'explication des évènements internationaux. Chacune repose sur des postulats de départ que l'on peut juger conservateurs ou progressistes. Selon la théorie utilisée, l'accent est mis sur des acteurs différents (l'État, les organisations privées, etc.) et des vecteurs variables (la lutte pour la puissance, la défense de valeurs communes, etc.). Même les réactions face aux catastrophes « naturelles », comme le tremblement de terre à Haïti en 2010, ou bien les mesures prises pour lutter contre les pandémies, à l'image de celle du Covid-19, font l'objet de controverses dans l'analyse de leurs motivations réelles. Qu'est-ce qui explique ici l'éventuelle solidarité affichée ? S'agit-il d'une empathie avec des victimes identifiées comme des proches, d'une quête d'influence régionale, de l'attente de retombées économiques, de la simple exécution d'une obligation juridique, etc. ?

38 ***Variations.*** Il n'existe donc pas d'approche intellectuelle unique dans l'observation des relations internationales. Les spécialistes peinent déjà à s'entendre sur le périmètre et la profondeur de la discipline – de la seule étude des relations interétatiques à l'analyse de la politique mondiale et de ses réseaux. Le spectre étant bien large, on ne s'étonnera pas de la variété des grilles de lecture qui se font concurrence. Aucune ne parvient à s'imposer définitivement. Il faut dire que les modèles s'adaptent et se réajustent en permanence aux évènements qui viennent parfois infirmer certaines de leurs conclusions. Chaque théorie court après l'intégration du dernier « Cygne Noir » dans ses cadres explicatifs sans se préparer aux prochains événements de rupture. Bref, la discipline ne permet guère une modélisation pure et parfaite. Les époques varient et privilégient ainsi telle ou telle théorie qui semble mieux décrire les relations internationales du moment [1]. Faute de vérification expérimentale unique ou défini-

1. La Guerre froide, par exemple, avec ses relations bipolarisées, sa logique d'équilibre et le poids des politiques étatiques des deux grands, permettait aux doctrines réalistes d'invoquer la pertinence de leurs thèses et de séduire une audience plus large. En revanche, la fin du XX[e] siècle fut un terrain plus favorable aux courants mettant l'accent sur les dynamiques de coopération ou d'intégration sur la scène internationale. On invoquait alors la fin des territoires et la construction d'un monde de réseaux et d'interactions. Mais le 11 Septembre et ses conséquences permirent aux approches conflic-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tive, la puissance d'une doctrine n'est jamais pleinement reconnue et elle n'est souvent que temporaire.

39 ***Grands débats.*** Le XX^e^ siècle fut marqué par cinq « grands débats » en théorie des relations internationales. Ils sont bien connus, voire revisités ou mythifiés pour les besoins de la cause.

Le premier renvoie aux querelles entre idéalistes et réalistes durant l'entre-deux-guerres. Le réalisme part du poids des intérêts, de la puissance et de l'existence dans les relations interétatiques, alors que l'idéalisme parie sur la capacité des différents acteurs à structurer politiquement et juridiquement le monde. Après la Première Guerre mondiale, l'idéalisme domine en Relations internationales et ses partisans sont accusés, par la confiance qu'ils accordent à la nature humaine et aux institutions internationales, de ne pas prendre la mesure des faiblesses des institutions de l'époque et de ne pas percevoir le danger lié à la montée des totalitarismes en général, du nazisme en particulier. Les pères de la théorie réaliste, les Américains Hans Morgenthau et Reinhold Niebuhr, le Britannique Edward H. Carr, dénoncent les aveuglements des politiques et de leurs conseillers d'alors. Les réactions protectionnistes à la crise de 1929, l'échec du premier système de sécurité collective et la violence de la Seconde Guerre mondiale leur permettront de disqualifier les idéalistes, jusqu'à l'intitulé même de leur doctrine. Le deuxième « grand débat », au début des années 1960, fut surtout une discussion de méthode de recherche dans la science des Relations internationales. Les réalistes, qui dominent alors la pensée internationaliste, se voient accuser par les « behaviouristes » de négliger les méthodes quantitatives et de ne pas s'interroger suffisamment sur la nature et la vérification de leurs connaissances. Le troisième « grand débat » décrit les nouvelles attaques subies par les réalistes dans les années 1970 qui portent moins sur l'épistémologie que sur l'ontologie de la pensée dominante. Elles viennent d'abord d'une vision radicale, le marxisme, qui remet en cause toute l'architecture de la pensée réaliste. Elles sont ensuite lancées par des libéraux revigorés par la coexistence pacifique ou les multiples dimensions de l'opposition Est-Ouest et Nord-Sud. Ils dénoncent les postulats invariables des réalistes et la négation de « l'interdépendance complexe » du monde d'alors. Le quatrième « grand débat » se caractérise par des oppositions marquées au cours des années 1980 entre néo-libéraux et néo-réalistes sur la place des régimes dans les relations internationales, la possibilité même d'une coopération interétatique avancée (selon que l'on accorde plus ou moins d'importance aux gains absolus ou aux gains relatifs dans les échanges institutionnalisés). C'est peut-être l'âge d'or des confrontations entre les différentes écoles de Relations internationales. Enfin, un dernier « grand débat », qui date de la fin des années 1990, renvoie aux querelles entre les théories qui se réclament du positivisme (néoréalisme

tuelles des relations internationales d'être de nouveau privilégiées – même si le poids des défaillances des États fut un point de discussion supplémentaire.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et néolibéralisme) – avec leurs approches fondées sur l'expérience, l'observation et les modèles d'explications de portée générale – et les théories qui se placent dans une démarche post-positiviste (constructivisme notamment) – avec leurs approches contextuelles refusant notamment toute séparation entre l'intérieur et l'extérieur. L'époque, désormais, est à l'apparition de nombreuses théories alternatives, à la déconstruction des postulats de départ des théories « classiques » et à la recherche d'une synthèse. En définitive, au terme de ces débats et de l'avancée des réflexions, le paysage théorique demeure encore très riche.

SECTION 1

Une doctrine dominante : le réalisme

40 ***Postulats.*** La théorie réaliste a d'abord le mérite, au moins en apparence, de la clarté et de la simplicité. Elle se concentre sur l'étude de la guerre comme phénomène central des relations internationales et sur les conditions de la stabilité dans un ordre international marqué par la compétition entre grandes puissances. Le réalisme repose sur une vision des relations internationales « telles qu'elles sont et non telles que l'on voudrait qu'elles soient » selon la formule consacrée. Cette approche plaide la contrainte des faits, le primat du politique, et part de postulats *a priori* élémentaires. Le réalisme estime d'abord que les acteurs principaux des relations internationales sont les États. Il considère ensuite que la puissance est davantage susceptible de réguler l'anarchie initiale des relations internationales que la coopération institutionnalisée ou le droit international. Enfin, il tend à rejeter tout comportement extérieur qui ne se fonderait que sur des considérations éthiques ou morales – sans prise en compte des contraintes et enjeux politiques ou sécuritaires. Ces considérations ne sauraient en effet rapporter aux États la sécurité qu'ils doivent rechercher dans un environnement international fragmenté entre entités souveraines. Les logiques de défiance et de prédation seraient en réalité inhérentes à la nature des relations internationales, à l'absence d'une autorité centrale [1]. Le réalisme est la « théorie référence », celle qui

1. On connaît d'ailleurs l'illustration de la chasse au cerf que donne Rousseau pour montrer la concurrence possible entre intérêt particulier immédiat et intérêt collectif incertain, et la tentation de privilégier le premier sur le second dans une société qui ne peut offrir de garanties sur le comportement de ses pairs : « [s]'agissait-il de prendre un cerf, chacun sentait bien qu'il devait pour cela garder fidèlement son poste ; mais si un lièvre venait à passer à la portée de l'un d'eux, il ne faut pas douter qu'il le poursuivit sans scrupule, et qu'ayant atteint sa proie il ne se soucia fort peu de faire manquer la leur à ses compagnons », in *Œuvres de Jean-Jacques Rousseau*, Tome troisième, Paris,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

suscite le plus de développements et de critiques, celle qui structure encore la majorité de la pensée politique en Relations internationales. Au-delà des limites de certains de ses postulats, il demeure un cadre de réflexion central qui fait dire à certains que « *the realist tradition is the worst approach to the study of world politics – except for all the others* » [1].

41 ***Avertissement.*** Le réalisme n'est pas une théorie cynique qui glorifie la guerre et le chaos. Les réalistes recherchent simplement de l'ordre et de la rationalité dans les rapports internationaux. Ils n'opposent pas nécessairement de manière caricaturale l'« ordre interne » au « désordre international ». Pour Kenneth Waltz, par exemple, « *we easily lose sight of the fact that struggles to achieve and maintain power, to establish order, and to contrive a kind of justice within states, may be bloodier than wars among them. [...] No human order is proof against violence* » [2]. Simplement, la différence entre les deux systèmes tient moins dans la prégnance du recours à la force que dans la régulation de celui-ci. Cela ne signifie pas que des considérations morales n'ont pas leur place dans l'approche réaliste [3]. Les réalistes sont en réalité « conséquentialistes » et non « déontologistes », attachés à une éthique mais qui est plus celle de la responsabilité que de la conviction – pour reprendre la distinction de Max Weber [4]. Pour citer Rumelles dans *Les Thibault*, les réalistes se méfient simplement « du mal que peuvent faire certains grands mots à majuscules : "Droit", "Justice", "Liberté" » [5] compte tenu des contraintes propres à l'environnement international. Pour autant, les réalistes ne contestent pas qu'un monde principalement composé d'entités souveraines ait besoin de règles et d'intermédiaires pour faciliter la structuration des relations internationales et la coexistence pacifique de leurs principaux animateurs. À l'évidence, la circulation maritime ou aérienne deviendrait pour le moins chaotique et dangereuse sans la médiation d'institutions internationales et l'application

---

Belin, 1817, 604 p. [*Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, 1755, p. 285].

1. S. Walt, « The Enduring Relevance of the Realist Tradition », *in* I. Katznelson & H. V. Milner, *Political Science: the State of the Discipline*, Centennial ed., 2002, 994 p., p. 197-230, p. 230.
2. K. Waltz, *Theory of International Politics*, Waveland Press [1979], 2010, 251 p., p. 102-103.
3. Pour Hans Morgenthau, par exemple, « *the contest between utopianism and realism is not tantamount to a contest between principle and expediency, morality and immorality, although some spokesman for the former would like to have it that way. The contest is rather between one type of political morality and another type of political morality, one taking as its standard universal moral principles abstractly formulated, the other weighing these principles against the moral requirements of concrete political action, their relative merits to be decided by a prudent evaluation of the political consequences to which they are likely to lead* », *in* « Another "Great Debate" : The National Interest of the United States », *American Political Science Review*, vol. 46, nº 4, 1952, p. 961-988, p. 988.
4. Si l'on préfère une illustration donnée par la série *Game of Thrones* [D. Benioff, D.C. Weiss / George R. R. Martin, États-Unis, HBO, 8 saisons, 2011-2019], on dira que les réalistes défendent une morale plus proche de celle des *Lannister* [conséquentialistes] que de celle des *Stark* [déontologiques].
5. R. Martin du Gard, *Les Thibault* [1922-1940], Épilogue, Paris, Gallimard, 1953, 300 p., p. 63.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de normes concertées. Plus largement, bien des organisations internationales créées ont une utilité qu'il est difficile de rejeter dans l'absolu. Mais le droit et les régimes internationaux ne parviennent pas à empêcher les grandes puissances d'intervenir selon leur bon vouloir et prévenir ainsi la perspective de la guerre. Au surplus, les rapports de force dominent aussi l'invention et le quotidien des régimes existants, et le jeu entre puissance ascendante et puissance dominante perturbe régulièrement la capacité de ces acteurs à remplir la mission qui est la leur.

42 ***Origines.*** Les origines de la pensée réaliste sont lointaines. On a déjà cité ici l'influence de certains précurseurs, comme Thucydide ou Machiavel [1]. L'égoïsme, l'anarchie, la quête de puissance et de sécurité, l'indifférence à la morale sont présents dans les réflexions de ces auteurs sur le pouvoir et les relations entre composantes politiques. On peut également ajouter Thomas Hobbes (1588-1679) à la liste des précurseurs et inventeurs du réalisme en relations internationales. Marquée par la première révolution anglaise et les violences de la guerre civile, son œuvre critique la philosophie classique et entend dévoiler la nature réelle de l'homme, un animal sans cesse préoccupé par sa conservation – *bellum omnium contra omnes* – et sans considération pour un quelconque droit naturel. Ce qu'il décrit des relations entre individus peut aussi être interprété comme l'état de nature des relations entre États [2]. La rivalité, la méfiance et la fierté, propres à la nature humaine, sont autant de causes de querelles : « la première de ces choses fait prendre l'offensive aux hommes en vue de leur profit. La seconde en vue de leur sécurité. La troisième en vue de leur réputation » (*Léviathan*). La matrice de la pensée réaliste se trouve dans ces différents écrits. Mais il faudra attendre le XX[e] siècle pour que la doctrine apparaisse en tant que telle.

Les pères de la théorie réaliste ont d'abord voulu réagir aux écrits d'idéalistes tels que Norman Angell ou Alfred Zimmern et aux positions du président américain Woodrow Wilson. Deux instruments internationaux furent également honnis : la Société des Nations, cette première idée de sécurité collective instituée après la Grande Guerre, et le pacte Briand-Kellogg de 1928 qui entendait mettre hors la loi la guerre et instaurer un règlement pacifique de tout différend. Alors que la crise économique entraînait de nouveaux réflexes protecteurs, que les États-Unis refusaient de rejoindre la SDN, que l'Europe puis le monde entraient en guerre, plusieurs auteurs voulurent en finir avec la doctrine idéaliste et promouvoir une vision censée être plus en phase avec les rapports interétatiques.

1. V. ss 12, 13.
2. Pour Hobbes, dans le *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir ecclésiastique et civil* (1651), « la vie de l'homme est solitaire, malheureuse, pénible, bestiale et brève », et « les cités et les royaumes font aujourd'hui ce que faisaient alors les petites familles, [...] pour leur sécurité ; [étendre] leurs dominations, sous prétexte de danger, ou par crainte d'invasion ou de l'assistance qui peut être donnée aux envahisseurs, et [s'efforcer], autant qu'ils le peuvent, d'assujettir ou d'affaiblir leurs voisins, par la force, au grand jour, ou par des machinations secrètes, tout cela avec justice, en raison d'un manque d'autre garantie ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Reinhold Niebuhr puis E. H. Carr furent parmi les premiers à dénoncer les illusions idéalistes avant que John H. Herz, Hans Morgenthau, George Kennan et Raymond Aron ne viennent préciser ce qu'il faut entendre par réalisme dans les relations internationales.

L'ensemble domine le débat intellectuel depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il faut dire que les États apparaissent souvent libéraux en rhétorique mais demeurent bien réalistes en pratique, dans une version peut-être revisitée. On sait par exemple que les motifs humanitaires et la promotion des droits de l'individu sont régulièrement avancés pour justifier une action ou une position. Mais ils ne sont pas souvent décisifs en réalité dans la construction d'une politique étrangère. Revenons, en toute hypothèse, sur la place de l'État et le jeu de l'équilibre des puissances dans la vision réaliste, avant de voir quelles en sont les variations dans le temps et dans l'espace.

§ 1. L'État comme acteur principal

43 ***Acteur central.*** Selon les réalistes, l'essence des relations internationales ne se trouve pas dans la lutte des classes, dans le choc des civilisations ou dans l'apprentissage de la raison, mais bien dans la lutte pour la puissance. Seuls les (grands) États seraient à l'époque contemporaine en mesure de participer pleinement à cette compétition. Les autres acteurs (ONG, firmes internationales, individus, etc.) ne peuvent alors avoir qu'une place secondaire car ils n'ont pas les capacités et le statut des entités souveraines. Les normes concertées et les institutions créées n'ont de rôle significatif qu'en temps de paix et seulement pour des affaires qui n'impliquent pas des questions essentielles pour les États. Dès que le conflit est de nouveau présent ou que des intérêts fondamentaux sont en jeu, les organisations internationales tendent à être marginalisées ou paralysées par les oppositions observées. Surtout, les États s'affrontent dans un jeu à somme nulle où les gains de l'un correspondent aux pertes de l'autre. Tout accord sur des principes universels apparaît alors délicat.

44 ***Acteur rationnel.*** L'État est vu, par la majorité des réalistes, comme un être rationnel qui recherche, quel que soit son régime politique, la défense de son intérêt national. Ainsi, ses décisions de politique extérieure sont toujours guidées par l'évaluation d'un rapport coût/bénéfice au regard de ce qui est perçu comme prioritaire dans sa quête de puissance ou de sécurité. Toutefois, pour les réalistes, si l'État est un être rationnel, cela ne signifie pas nécessairement que les politiques étrangères qu'il met en place le soient. L'information peut être incomplète et les dirigeants peuvent mal évaluer l'intérêt national. Ils doivent, quoi qu'il en soit, résister à toute contrainte personnelle qui les éloignerait d'une appréciation objective de la position de leur État et des rapports de force du moment [1].

1. Une illustration est ici significative même si sa réalité historique reste incertaine : elle est rapportée par Emmanuel Carrère. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, les

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. L'équilibre des puissances comme garantie

45 ***Sécurité et équilibre des puissances.*** Comme le rappelle Raymond Aron, « les relations interétatiques présentent un trait original qui les distingue de toutes les autres relations sociales : elles se déroulent à l'ombre de la guerre ou, pour employer une expression plus rigoureuse, les relations entre États comportent, par essence, l'alternative de la guerre et de la paix » [1]. Dans un tel contexte, les États se sentent donc en permanence en insécurité. Pour forcer le trait, on peut dire que, si l'on est trop faible, on tente ses rivaux et adversaires mais que, si l'on est trop fort, on suscite des inquiétudes chez ses voisins et l'on dresse contre soi des coalitions. La sécurité dépend de la position des États dans le système international qui dépend lui-même de la configuration générale des puissances. En d'autres termes, puisque l'anarchie des rapports internationaux est initialement conflictuelle, que la défiance domine, que le recours à la guerre est légitime et que la paix et la coopération sont toujours fragiles, chaque État a en réalité pour seul but d'agir pour préserver son intérêt national, sa survie. Il recherche à cette fin de la puissance, soit des capacités d'interférence ou d'influence fondées sur un avantage comparatif quant aux ressources militaires, au dynamisme économique, à la vitalité démographique, à l'indépendance énergétique, etc. Faute de parvenir à un ordre issu de sa prépondérance totale sur ses rivaux, tout État doit alors veiller à ce que ses pairs ne soient pas dans une situation qui permette de menacer ses positions. Bref, pour les réalistes, une politique d'équilibre s'impose *naturellement* dès lors que deux conditions sont satisfaites : « *that the order be anarchic and that it be populated by units wishing to survive* » [2].

46 ***Fonctionnement.*** La pensée réaliste considère que la stabilité du monde passe par un juste investissement dans l'équilibre des puissances (*balance of power*) et par l'abandon de prescriptions normatives qui ne sont que de faux-semblants. La diplomatie du contrepoids commande ainsi qu'aucune puissance ne soit en situation de rompre l'ordre du moment. Après, tout État en mesure de prétendre à la domination globale, parce que ses capacités progressent, peut souhaiter se soustraire à cette contrainte. Mais la volonté de cet État dit révisionniste se heurtera à ceux qui défendent le *statu quo* de l'ordre établi, parce qu'il reste encore

Allemands avaient fait prisonnier le fils de Staline, le lieutenant Iakov Djougachvili. Les Soviétiques, eux, avaient capturé devant Stalingrad le feld-maréchal Paulus, un des grands chefs militaires du Reich. Quand le haut commandement allemand lui a proposé l'échange, Staline a répondu avec hauteur qu'il n'échangerait pas de feld-maréchaux contre de simples lieutenants. Iakov s'est suicidé en se jetant sur les barbelés électrifiés du camp dans lequel il était détenu, in *Limonov*, Paris, POL, 2011, 488 p., p. 42.

1. *Paix et guerre entre les nations* [1962], Paris, Calmann-Levy, 2004, 794 p., p. 18.
2. K. Waltz, *Theory of International Politics*, *op. cit.*, p. 121.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

conforme à leurs intérêts, voire avantageux au regard de leurs nouvelles positions. Les États menacés par la rupture d'équilibre auront par conséquent tendance à investir en interne pour combler leur retard technologique ou économique sur l'émergent. Mais ils auront aussi vocation à adopter une stratégie externe, à s'allier avec d'autres puissances menacées voire à attaquer le rival ascendant pendant qu'il en est encore temps – à l'instar de la réaction de Sparte face à la montée en puissance d'Athènes. Les alliances, dans cette perspective, n'ont de sens que si elles viennent garantir un équilibre et permettent à leurs participants de contrer une menace extérieure.

Pour les réalistes, la recherche de l'équilibre impose l'anticipation, la vigilance, la mobilité. La sûreté qu'il offre est celle du contrepoids et de la dissuasion, non celle de la justice et de la morale. Il convient en ce sens de veiller à ce que les appétits éventuels de concurrents soient neutralisés par le jeu de l'équilibre. En 1941, Harry Truman, pas encore président, déclarait alors : « *[i]f we see that Germany is winning the war, we ought to help Russia ; and if that Russia is winning, we ought to help Germany, and in that way let them kill as many as possible* » [1]. La pratique de l'équilibre des puissances peut finalement connaître différentes variantes ou déclinaisons locales dans un monde décloisonné. Certains réalistes contemporains plaident ainsi pour un « *offshore balancing* » [2] et soulignent l'importance de l'équilibre de trois régions clefs (l'Europe, l'Asie du Nord-Est et le golfe Persique). Il convient par conséquent d'empêcher un acteur local ou extérieur d'exercer une hégémonie sur ces zones. L'idée ici est de fragmenter la diplomatie du contrepoids selon les circonstances du terrain, de parier avant tout sur le soutien à des acteurs locaux qui auraient également intérêt à contrer l'émergence d'un *hegemon* régional et de n'intervenir qu'en dernier recours.

47 ***Impact sur la coopération.*** L'inégale répartition des capacités est un frein aux mécanismes de coopérations interétatiques car les gains absolus ne sont pas les seules variables prises en compte par les puissances au moment de s'engager dans un accord international intéressant. Par exemple, si un État estime que tel accord commercial avec un concurrent pourrait lui permettre un gain de croissance dans le domaine visé, il pourra néanmoins refuser de s'engager si le gain également obtenu par son concurrent partenaire est supérieur au sien. Les grandes puissances adoptent ainsi toujours des politiques juridiques sélectives. Les États-Unis, par exemple, n'ont soutenu l'*Uruguay Round* que lorsque les négociations laissèrent envisager une baisse des tarifs douaniers plus élevés à l'étranger qu'aux États-Unis. Le Traité de non-prolifération (1968) constitue un autre exemple d'engagement opportun d'une grande puissance afin de normer son avantage militaire, la possession de l'arme nucléaire, en instituant la distinction entre États dotés et non dotés. Même dans un

1. *The New York Times*, 24 juillet 1941.
2. Pour une illustration, S. Walt, The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2018, 384 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

environnement intégré et habitué aux institutions internationales, les grandes puissances semblent conserver des réflexes de méfiance et d'utilisation opportune des instruments partagés. L'intérêt collectif demeure relatif. On songe à l'investissement des États-Unis dans l'OTAN après la Guerre froide pour refouler l'influence traditionnelle de la Russie dans son étranger proche ou au refus du Royaume-Uni, alors membre de l'Union européenne, d'adopter l'euro en raison des gains relatifs limités qu'une telle décision engendrerait.

48 ***Ordre des choses.*** Toute politique d'équilibre suppose d'écarter d'éventuelles considérations morales ou loyales lorsqu'une rupture majeure menace et que de telles considérations auraient pour conséquence de fragiliser la position stratégique de l'État. En outre, les intentions potentiellement amicales d'États proches ne sauraient en aucune manière altérer la vigilance due à l'évolution des capacités de ces acteurs. En résumé, selon cette logique, il convient d'espérer le meilleur mais de prévoir le pire. On ne s'étonnera donc pas d'avoir vu, au cours de la Guerre de Trente ans (XVII[e] siècle), la France de Richelieu, persécutrice des protestants à l'intérieur du Royaume, devenir l'alliée des forces protestantes à l'extérieur et les soutenir contre les Habsbourg pourtant catholiques. Longtemps en retrait, les dirigeants français se résolurent à intervenir contre leurs convictions idéologiques pour éviter que le Saint-Empire, appuyé par l'Église, ne triomphât trop complètement des provinces protestantes et trouva ainsi une position privilégiée en Europe. Il s'agissait alors d'exploiter les troubles engendrés par la Réforme et d'espérer ainsi l'implosion du Saint-Empire [1]. Plus récemment, on pense au comportement de l'Administration Nixon, conseillée par le très réaliste Henry Kissinger, qui, dans sa politique d'endiguement (*containment*) de la menace soviétique, rechercha l'appui de la Chine maoïste pour contrer les prétentions de Moscou. En définitive, l'équilibre des puissances est un mécanisme plutôt conservateur qui vise avant tout à préserver un *statu quo*, une stabilité factuelle entre plusieurs États. Il s'agit également d'un mécanisme qui se doit d'être automatique. Enfin, il est un mécanisme sélectif, réservé aux *happy few* qui disposent des capacités nécessaires pour compter parmi les « joueurs » de l'équilibre.

49 ***Difficultés de l'équilibre.*** L'équilibre des puissances, qui peut donc être exercé tant sur le plan local que global, repose cependant sur deux conditions assez rares en pratique : la capacité des grandes puissances concernées à partager un certain nombre de valeurs, à être parties d'un système relativement homogène, et la volonté des participants de faire le nécessaire pour s'opposer à celui qui se trouve dans une dynamique « ascensionnelle » – ce qui ne se matérialise pas sans prise de risques. En premier lieu, l'appréciation de l'équilibre demeure une opération délicate. Il

1. On connaît la formule que l'on prête au pape Urbain VIII qui, apprenant la mort de Richelieu, aurait proclamé : « Si Dieu existe, il a du souci à se faire. Mais s'il n'existe pas, l'heureux homme ! ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

n'y a pas d'arbitre et d'analyse unique des situations en cause. On sait que l'intérêt national est d'ailleurs une référence mouvante [1]. Les faits ou sentiments qui commandent les réactions des dirigeants sont en quelque sorte filtrés par leur propre vécu, leur personnalité, le contexte national et le poids des habitudes historiques et politiques. La perception du « monde tel qu'il est » varie donc d'un acteur à l'autre. Dans ces conditions, les États peuvent d'abord se tromper sur leur propre puissance, ainsi que sur celle des autres (il faut des espions fiables, pas de postures internes qui tendraient à surévaluer ses propres capacités, etc.). Ici, la proximité idéologique, culturelle, normative entre les acteurs facilite le fonctionnement de l'équilibre. En second lieu, la diplomatie du contrepoids exige des comportements pour le moins variables. Elle peut supposer une intervention directe pour rétablir l'équilibre ou une recherche d'alliances pour contrer les puissances ascendantes. Mais l'action nécessaire n'est pas toujours mise en œuvre. Tous les acteurs n'ont pas la même volonté de « faire face ». En effet, des politiques dites de *bandwagoning*, soit d'alignement sur les plus puissants, sont susceptibles d'apparaître pour certains comme moins coûteuses. Bien évidemment, plus l'État est faible, plus il choisira l'alignement plutôt qu'un modèle de confrontation. Il résulte de l'ensemble que la diplomatie du contrepoids reste par essence instable, dans un rapport où « les petits veulent grandir, les forts dominer et les vieux subsister » comme le rappelait Charles de Gaulle [2]. Les débats se sont finalement renouvelés après la Guerre froide. Certains ont estimé qu'un tel credo devenait anachronique, qu'un monde unipolaire pouvait également être structurant et que la pratique de la diplomatie du contrepoids ne correspondait de toute façon plus à la réalité des rapports interétatiques. Après, comme le rappelle Hedley Bull, « *no historical balance of power has ever been perfectly simple or perfectly complex* » [3] et ce mode de régulation ne peut être enfermé dans un modèle unique. Il est toujours fonction des circonstances d'une époque.

§ 3. Le réalisme et ses variantes

50 ***Trois courants.*** Le réalisme est une théorie plurielle. On y trouve une matrice commune mais plusieurs courants. On distingue traditionnellement trois grandes périodes, trois grandes écoles réalistes : le réalisme classique, le réalisme structurel (ou néoréalisme) et le réalisme néoclas-

1. V. ss 87 s.
2. « Mais quoi ? Sans désavouer aucune espérance, où voit-on que les passions et les intérêts d'où sortent les conflits armés taisent leurs exigences, que quelqu'un renonce de bon gré à ce qu'il a et à ce qu'il désire, que les hommes, enfin, cessent d'être des hommes ? Tient-on pour définitif l'équilibre d'aujourd'hui, tant que les petits veulent grandir, les forts dominer, les vieux subsister ? [...] Quelque direction que prenne le monde, il ne se passera pas des armes », in *Le Fil de l'épée*, Paris, Berger-Levrault, 1932, 171 p., p. 6.
3. H. Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics* [1977], Palgrave Macmillan, 2012, 368 p., p. 99-100.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sique. Historiquement, la première commence avec Thucydide puis Machiavel [1] et s'étend jusqu'aux travaux de Hans Morgenthau [2]. La deuxième s'inspire d'une partie de la pensée de Rousseau mais s'organise autour des œuvres de Kenneth Waltz ou John Mearsheimer [3]. La dernière, plus contemporaine, s'exprime à travers des auteurs comme Gideon Rose ou Fareed Zakaria [4]. Dans ce paysage large, les différences sont importantes, même si nombre de postulats demeurent (l'importance de l'acteur étatique, la logique de l'équilibre des puissances, la méfiance à l'égard des mécanismes de coopération, etc.). Il convient d'ajouter au paysage quelques approches hybrides telles que l'École anglaise ou le « réalisme libéral » qui actent la centralité de l'État et des rapports de force dans les relations internationales mais croient aussi dans les normes et les institutions comme éléments structurants – et cet ouvrage se réclame quelque peu de cette approche [5]. Influencé par les travaux de Martin Wight ou Hedley Bull [6], le « réalisme libéral » entend ainsi relire le réalisme classique et reconnaître l'existence d'une société d'États – à défaut d'un système ou d'une communauté – capable de normaliser les rapports entre souverains et de promouvoir des valeurs communes.

51 ***Nature humaine ou structure des relations internationales.*** Le réalisme classique, dont l'essence est souvent illustrée par des extraits de *La Guerre du Péloponnèse* de Thucydide (et notamment le fameux dialogue avec les Méliens [7]), met en avant le rôle de la nature humaine dans la quête permanente de puissance et la nature conflictuelle de l'anarchie initiale des relations internationales. Le réalisme classique n'est pas insensible aux considérations morales ou éthiques tant l'histoire a montré que des politiques de puissance « pure » ont échoué, à l'instar de la défaite d'Athènes contre Sparte. Il est le courant du réalisme qui est le plus précis dans les recommandations faites aux pouvoirs, dans la prédiction de comportements spécifiques. Le néoréalisme, ou réalisme structurel, porté par Kenneth Waltz, Robert Gilpin, Joseph Grieco ou John Mearsheimer, s'en tient essentiellement à l'analyse globale. Il revisite le réalisme classique en tirant des leçons

1. V. ss 12-13.
2. *Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace* [1948], McGraw-Hill Higher Education, 7e éd., 2005, 752 p.
3. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* [2001], Norton & Company, 2014, 592 p. ; *Theory of International Politics*, *op. cit.*
4. G. Rose, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, n° 1, p. 144-172 ou F. Zakaria, *From Wealth to Power : The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, 1999, 216 p.
5. On souscrira pour partie au moins au manifeste de J.-B. Jeangène Vilmer, « Pour un réalisme libéral en relations internationales », *Commentaire*, 141, printemps 2013, p. 13-20 (p. 14). Pour l'auteur, « le jugement réaliste n'est ni le jugement cynique, qui réduit tout comportement humain à une volonté de puissance manipulatrice, ni le jugement idéaliste, qui sous-estime voire ignore les rapports de force. Les deux font précisément l'erreur de n'être pas réalistes » (p. 15). V. aussi *Théorie des relations internationales*, *op. cit.*, p. 103 s.
6. M. Wight, *Power Politics* [1946], Penguin Books, 1979, 320 p. ou H. Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, *op. cit.*
7. V. ss 12.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

des premiers « grands débats » entre les différentes doctrines des relations internationales. Le réalisme structurel met alors l'accent sur le poids d'un système international décentralisé, des rapports de positions entre États, comme déterminant des événements majeurs dans les relations internationales. La permanence du conflit s'explique moins par la nature humaine et l'égo ou les émotions des dirigeants que par le système anarchique qui produit de la méfiance et de l'agression. Cette variante insiste sur les spécificités de l'ordre international qui pèsent sur les États. Pour les réalistes classiques, la puissance est ainsi perçue comme le but des États, comme leur préoccupation principale, alors que pour les néoréalistes c'est la sécurité qui doit être l'objectif de la politique d'un État – et la puissance n'est qu'un moyen. Garantir la sécurité de l'État serait ainsi le but de toutes les politiques étrangères et, dans la mesure où la sécurité peut être un bien commun – au contraire de la puissance –, cette vision du réalisme permet d'envisager de meilleures perspectives de coopération. Les réalistes néoclassiques complètent la vision néoréaliste en s'intéressant à la construction même de la politique étrangère et au poids des contraintes et perceptions internes.

52 ***Le système international optimal.*** Au-delà de cette différence de perception de ce que recouvre l'intérêt national, les réalistes se distinguent sur plusieurs considérations essentielles de la doctrine. S'agissant, par exemple, du type de système international qui serait optimal, tous les réalistes sont d'accord pour dire que la stabilité du système international varie selon le nombre de puissances mais certains, reprenant les thèses de Charles Kindleberger, estiment que la présence d'une seule superpuissance est garante d'un monde réellement stable (théorie de la stabilité hégémonique). Ils citent l'exemple de la Grande-Bretagne au cours du XIX^e^ siècle, dénoncent l'absence hégémonique de l'entre-deux-guerres, ou renvoient plus récemment au moment unipolaire américain, entre 1991 et 2001. D'autres, et notamment les néoréalistes, considèrent que le meilleur système est bipolaire. Le monde de la Guerre froide s'avérerait ainsi relativement « normalisé », avec un jeu d'équilibre facile à identifier en raison d'un nombre d'acteurs limités, ce qui réduisait le risque d'erreurs manifestes d'appréciation. Enfin, les réalistes structurels se sont davantage intéressés que les réalistes classiques à la question des guerres civiles. Lorsque l'autorité de l'État s'effondre, comme cela a pu être le cas dans nombre d'États dits défaillants (comme la Libye ou la Somalie [1]), les conflits internes auraient alors les mêmes origines que les conflits internationaux. Faute de centralisation du pouvoir, de « domestication » en quelque sorte de la puissance, les groupes présents sur le territoire en cause se retrouveraient dans une libre compétition entre eux. La volonté de chaque groupe (ethnique, religieux, culturel, etc.) de préserver sa sécurité entraîne, tout comme dans l'ordre international, l'apparition de multiples dilemmes de sécurité, où la garantie de l'un nourrit la menace de l'autre, et accroît la défiance et la multiplication des affrontements.

1. Sur ce concept, v. ss 576.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

53 ***Réalisme offensif et réalisme défensif.*** Il existe des différences d'approche supplémentaires au sein des néoréalistes, entre les réalistes dits offensifs (autour de John Mearsheimer) pour qui les États chercheraient perpétuellement à maximiser leur puissance relative et des réalistes dits défensifs (autour de Kenneth Waltz) qui voient des limites dans la quête de sécurité des grandes puissances. Celles-ci seraient plutôt conservatrices et viseraient surtout à préserver leurs positions respectives dans le système international. Au contraire, pour les réalistes dits offensifs, la structure des relations internationales encouragerait à une course infinie à l'amélioration des capacités matérielles des États. L'hégémonie serait le but partagé et aucun État ne renoncerait à une opportunité d'accroître sa puissance sous prétexte que l'équilibre actuel est déjà avantageux. John Mearsheimer a ainsi pu estimer que la Chine ne pourrait maintenir longtemps son ascension pacifique et qu'un conflit avec la puissance hégémonique en place, les États-Unis, était dans « l'ordre des choses » et serait difficile à éviter [1]. Cette vision, plus pessimiste, a été fortement remise en cause ces dernières années.

54 ***Ordre interne et ordre international.*** On le voit, les courants réalistes discutent de l'origine de la violence qu'ils relient à la nature humaine ou à la structure anarchique des relations internationales, mais jamais ou presque à la structure interne d'un État. Cette doctrine peut alors apparaître comme une vision assez simpliste. Et le néoréalisme apparaît ici encore plus brutal que le réalisme. En effet, Hans Morgenthau et d'autres réalistes classiques, on le sait, n'ont jamais totalement rejeté le poids des considérations morales, du nationalisme, des compétences diplomatiques des dirigeants, du soutien populaire et de bien d'autres influences dans le comportement des États. L'imperméabilité de l'homme d'État à la condition interne de son pays a pu être discutée chez les réalistes. Raymond Aron et quelques réalistes dits néoclassiques pouvaient ainsi affirmer que « la conduite extérieure des États n'est pas commandée par le seul rapport des forces » puisque l'intérêt national de chacun ne peut être justement identifié « abstraction faite du régime intérieur, des aspirations propres aux différentes classes, de l'idéal politique de la cité » [2].

Les néoréalistes étaient, il est vrai, beaucoup plus catégoriques. Le monde serait en quelque sorte à l'image d'une table de billard où les seuls mouvements remarquables seraient le choc de boules étatiques, animés par une logique de « *self help* », d'auto-protection, et aux comportements identiques dans leurs fondements, sans différence majeure selon leur composition interne. En résumé, « *with each country constrained to take care*

1. J. Mearsheimer, « Can China Rise Peacefully? », *The National Interest*, 25 octobre 2014. V. *contra* Jonathan Kirshner, « The Tragedy of Offensive Realism : Classical Realism and the Rise of China », *European Journal of International Relations*, vol. 18, n° 1, p. 53-75.
2. *Paix et guerre entre les nations*, *op. cit.*, p. 101. Et l'auteur de poursuivre « une collectivité ne change pas toujours d'objectifs quand elle change de constitution, d'idée historique ou d'élite dirigeante. Mais comment les unités politiques pourraient-elles garder, à travers les révolutions, les mêmes ambitions et les mêmes méthodes ? ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

of itself, no one can take care of the system » [1]. Pour autant, le réalisme néoclassique remet en cause les visions trop catégoriques des réalistes structurels. Depuis la fin de la Guerre froide, plusieurs penseurs intègrent dans leurs raisonnements les rôles longtemps ignorés par la pensée réaliste des facteurs internes (régimes politiques, personnalité des dirigeants, etc.). Pour reprendre le propos de Stephen Walt, les facteurs internes constituent une variable importante entre la distribution de la puissance et le comportement extérieur [2]. Les États ne peuvent être considérés comme des unités invariables dans le temps, à supposer même que leurs capacités ou leurs environnements demeurent comparables.

55 ***Procès du réalisme et approches critiques de la sécurité internationale.*** La pensée réaliste a fait l'objet de trois séries de mises en cause. Elle surestimerait d'abord le rôle de l'État dans les relations internationales en se montrant incapable d'apprécier la contribution croissante d'acteurs privés à la politique mondiale et leur implication dans les évènements importants (investissements à l'étranger, négociations de normes et conventions internationales, proliférations des groupes mafieux et terroristes, etc.). Elle proposerait ensuite une vision trop déterministe de l'histoire, trop fataliste, trop « géométrique », sans percevoir les changements considérables que l'on peut observer, au moins dans une partie de la société internationale (avec le succès indéniable de régimes de coopération comme la construction européenne, ou les progrès et développements du droit international). Cette doctrine ne prendrait pas suffisamment en compte le poids de l'irrationnel dans les décisions étatiques qui font les relations internationales. Enfin, la pensée réaliste se fonderait encore sur des concepts trop vagues (l'intérêt national, la sécurité, la puissance) sans parvenir à voir le poids des considérations et contextes internes sur l'identification précise de ces concepts. Pour David A. Baldwin, par exemple, « *[p]ower is the conceptual Achilles' heel of realist theory* » [3]. Si tous les grands penseurs réalistes placent la puissance au cœur de leur doctrine, ils ne parviennent donc pas à se mettre d'accord sur sa signification, sa mesure, les conditions de son exercice, etc. Dans ces conditions, d'autres lectures se sont développées y compris pour réinterroger, à la lumière de l'évolution des menaces, certains piliers du réalisme comme le concept de sécurité. Les « approches critiques » estiment ainsi que la sécurité est aussi une affaire de perceptions (École de Copenhague et de Barry Buzan) et un processus – la « sécuritisation » – qui mêle acteurs étatiques et non étatiques. La sécurité devrait alors être pensée dans un cadre pluriel, à différentes échelles (« complexes régionaux de sécurité ») et dans des domaines qui ne soient pas seulement militaires ou stratégiques (« sécurité humaine » [4]).

1. K. Waltz, *Theory of International Politics*, *op. cit.*, p. 106.
2. « The Enduring Relevance of the Realist Tradition », in I. Katznelson & H. V. Milner, *Political Science : the State of the Discipline*, *op. cit.*
3. D. A. Baldwin, *Power and international relations*, Princeton University Press, 2016, 240 p., p. 129.
4. V. ss 447.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 2

Une doctrine concurrente : le libéralisme

56 ***Ambition du libéralisme.*** Le libéralisme se présente historiquement comme la grande théorie concurrente au réalisme. Il s'agit en quelque sorte de la projection dans les relations internationales de la philosophie libérale classique et de la place reconnue à l'homme ou aux échanges en son sein. Les internationalistes libéraux considèrent que les acteurs de la société ont un rôle clef dans les relations internationales et que les institutions locales ou globales peuvent contribuer à un dépassement de l'état initialement anarchique et conflictuel de la société-monde. Au niveau interne, le libéralisme estime que la démocratie est le meilleur moyen de garantir que les politiques étrangères adoptées correspondent au penchant pacifique et ouvert d'individus par nature bons les uns avec les autres. En effet, les conflits et les guerres seraient surtout la faute d'élites corrompues ou de groupes d'intérêts avides dont l'influence pourrait cependant être contrée par la juste expression de la volonté du peuple. Au plan international, le libéralisme parie sur la capacité d'institutions et d'organisations internationales à introduire la confiance et la transparence qui permettront de mieux réguler les différends et de tendre vers un monde plus harmonieux et pacifique.

Au XX^e^ siècle, le libéralisme a connu plusieurs momenta et elle fut même la pensée dominante au sein des élites ou de l'opinion publique au cours de certaines périodes comme l'entre-deux-guerres, l'immédiat après-Seconde Guerre mondiale ou les lendemains de la chute du Mur et de l'ère bipolaire. Par exemple, la Guerre du Golfe de 1991 a pu illustrer un premier fonctionnement libéral de l'ordre international avec une réaction collective, licite, pour sanctionner les déviances d'un État par rapport aux normes qu'il avait acceptées [1]. L'opération contre l'Irak devait en ce sens incarner un « nouvel ordre mondial », selon l'expression du président américain, fait de règlements pacifiques des différends, de solidarité contre l'agression, de maîtrise et de réduction des armements et de traitement juste de tous les peuples [2]. La fin du xxe siècle et le début du suivant ont mis à mal ces aspirations. Si le libéralisme politique ou économique s'est progressivement imposé comme mode de gouvernement et

1. Pour mémoire, l'Irak de Saddam Hussein avait toujours considéré que le Koweït était une création artificielle de puissances impériales et profita d'un environnement international incertain pour l'envahir en août 1990. Cette opération était également motivée par la situation économique difficile que Bagdad connaissait à la suite de la longue guerre avec l'Iran (1980-1988). En réaction, l'ONU prit une série de résolutions dénonçant cette menace à la paix et à la sécurité internationales, et le Conseil de sécurité autorisa une coalition d'États à intervenir pour restaurer le Koweït dans ses droits (opération *Tempête du désert*, 1991).
2. V. ss 562.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de régulation au sein d'une majorité d'États [1], force est de reconnaître que les rapports interétatiques semblent ne pas pleinement correspondre aux principes de modération, de compromis, de paix ou d'égalité qui fondent cette théorie. Il semble, en toute hypothèse, que le libéralisme se trouve aujourd'hui à un tournant dans la mesure où le monde compte de plus en plus d'États libéraux mais de moins en moins parmi les grandes puissances – en raison du déclin relatif des États-Unis et de l'Europe. Quel sort, dans ces conditions, vont connaître les institutions, normes et idéaux libéraux introduits dans l'ordre international depuis les deux guerres mondiales ?

57 ***Avertissement.*** Le libéralisme ne plaide pas ou plus pour un « laisser-faire » dans le domaine de l'économie ou de la sécurité. Simplement, les libéraux actent les limites de l'harmonie « naturelle » entre les intérêts des peuples et parient sur la capacité de faire évoluer l'environnement international. Pour reprendre Michael Howard, les libéraux sont « des penseurs qui croient que le monde est profondément différent de ce qu'il devrait être et qui ont foi dans le pouvoir de la raison et de l'action humaine pour le changer » [2]. Si les réalistes ne sont pas nécessairement des « va-t-en-guerre », bien au contraire, les libéraux ne doivent pas non plus être perçus comme de grands naïfs qui plaideraient par exemple pour la construction de régimes déconnectés de toute logique de puissance entre les membres. Au demeurant, les théories réalistes et libérales ne s'opposent pas sur tout. Elles connaissent quelques points de départ communs, et notamment le rôle encore décisif des États dans les relations internationales.

58 ***Inventeurs de la doctrine.*** Les pères de la théorie au XX^e^ siècle se trouvent souvent être des juristes qui ont cru à la paix par le droit et qui furent influencés par les positions des présidents Wilson ou Roosevelt. Le discours en quatorze points délivré au Sénat américain le 8 janvier 1918 par le président Wilson est une première référence. Il y plaidait notamment pour la fin de la diplomatie secrète et la promotion du droit international et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. On pense également à Hans Kelsen, à George Scelle ou plus récemment à Andrew Moravcsik ou Michael Doyle [3]. Le libéralisme s'attache principalement à la promotion des libertés individuelles, de la morale, de la justice et surtout de la coopération internationale, jugée souhaitable et possible, décisive quant à la stabilité et au progrès des relations internationales. Il s'agit finalement d'une doctrine normative qui défend ce que peuvent et devraient être les rapports internationaux. Quels sont précisément ses préceptes et déclinaisons ? Outre la place qui doit être réservée à l'individu, le libéralisme considère que la pacification des rapports interéta-

1. V. ss 651.
2. *War and the Liberal Conscience* [1978], New York, Columbia University Press, 2008, 160 p., p. 3, cité par J.-B. Jeangène Vilmer, *Théorie des relations internationales*, *op. cit.*, p. 44.
3. V. par exemple, M. W. Doyle, *Ways of War and Peace*, Norton, 1997, 558 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tiques est possible mais repose sur la démocratisation des régimes politiques, le libéralisme économique et l'engagement dans le droit et les institutions internationales.

§ 1. L'État et l'individu dans une anarchie évolutive

59 ***Postulats.*** On peut identifier *prima facie* deux différences d'approches avec le réalisme. Une première différence tient à l'observation historique des politiques extérieures des États. Pour les libéraux, l'analyse empirique confirme en effet le poids des coopérations économiques et culturelles dans le monde actuel, le déclin de la guerre « classique » et la capacité des acteurs à dépasser une vision trop étroite de ce qui relèverait de leurs intérêts propres. La coopération interétatique contribue à définir des intérêts partagés, à instaurer de la confiance et de l'interdépendance entre les participants et à créer *in fine* une véritable « communauté internationale » par l'introduction progressive d'une culture et d'une organisation communes. Une seconde différence tient à la perméabilité entre structure interne et comportement extérieur d'un État. Selon l'approche libérale, le régime qui permet au peuple d'exercer le pouvoir tend à adopter des politiques étrangères plus pacifiques. C'est donc en plaçant l'individu – et non le prince ou le souverain – au sommet des unités d'analyse de la société et du monde que le libéralisme se présente comme une théorie révolutionnaire.

60 ***Nature humaine.*** Une des grandes ruptures avec la pensée réaliste renvoie en réalité à l'appréciation de la nature humaine. La théorie libérale considère en effet que celle-ci est ouverte à la coopération et au progrès. Il faut alors revenir aux différences de perception entre Thomas Hobbes et John Locke (1632-1704). Si les deux font référence au contrat social, ils s'opposent radicalement sur leur conception de l'être humain. S'inspirant de certains écrits d'Aristote, John Locke voit dans l'homme à l'état de nature un homme libre, ouvert aux autres, ayant conscience de l'obéissance nécessaire aux prescriptions de la raison. Pour les libéraux, l'individu est un acteur rationnel qui répugne à prendre des risques et qui n'entend par le contrat social qu'assurer une meilleure jouissance de ses droits. L'état de nature n'est pas synonyme de « malice, de violence ou de mutuelle destruction ». Après tout, la faune et la flore elles-mêmes ne sont pas seulement « gouvernées » par une prétendue loi de la jungle. Si la prédation domine, des modes de coopération existent également. On observe même des interactions positives entre règnes différents du vivant (animaux, végétaux, champignons, protistes, bactéries et archées). La compétition est aussi source de stress et de perte d'énergie. Ceux qui survivent dans des milieux difficiles, anarchiques, ne sont pas ainsi nécessairement seulement les plus forts mais aussi ceux qui s'entraident le plus [1].

1. V. notamment P. Servigne et G. Chapelle, *L'entraide, l'autre loi de la jungle*, Les Liens qui Libèrent, 2017, 224 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

61 ***Perméabilité de l'État.*** Si la doctrine libérale demeure stato-centrée, elle repose sur un État qui est le simple médiateur des individus qui le composent. Le pouvoir doit notamment garantir le respect des droits naturels de tout homme. Les États ne disposent en réalité que d'un simple mandat qui leur est confié par les citoyens. En conséquence, sur la scène politique internationale, le choix des citoyens de tel ou tel État compte dans la définition de la politique extérieure. Les libéraux considèrent que l'État n'est pas imperméable aux volontés de ses citoyens et qu'il n'y a donc pas d'action rationnelle de l'État. Pour les libéraux, la politique gouvernementale dépend des intérêts et des volontés des individus ainsi que des groupes qui parviennent à l'influencer. Autrement dit, la société est interétatique mais les États agissent sous la contrainte des individus. Dans ces conditions, la politique interne prime sur la politique extérieure. La politique étrangère d'un État consiste finalement, pour la doctrine libérale, en la somme des préférences des actes d'un groupe qui a réussi à imposer ses vues aux décideurs politiques.

Sur le plan global, les libéraux réfutent tout déterminisme structuraliste. Les échiquiers sont multiples et l'anarchie initiale ne saurait être définitivement un état de guerre. Si les États investissent mutuellement dans le droit, l'économie et la démocratie, alors une anarchie harmonieuse des relations internationales est possible. Dès lors, la politique internationale est déterminée par les intérêts et pouvoirs des individus et groupes capables de faire efficacement pression sur les décideurs. On comprend que la nature du régime politique importe dans la mesure où, pour citer Dario Battistella à la suite de Kant, « on peut s'attendre de la part d'un régime non démocratique à un comportement extérieur plus agressif, vu la possibilité pour la minorité à la tête d'un tel régime de faire subir à la majorité exclue du pouvoir les coûts qu'entraîne potentiellement le recours à la force contre un autre État » [1].

§ 2. Paix et régime politique : la *pax democratica*

62 ***Théorie.*** L'idée que la divergence entre systèmes de gouvernement représente une cause de tensions est assez partagée au XIX[e] siècle, notamment au sein du courant pacifiste qui voit dans la prolifération des régimes républicains une chance pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales [2]. Le libéralisme s'appuie sur cette tradition. Seule la

1. D. Battistella, « Prendre Clausewitz au mot : Une explication libérale de "Liberté en Irak" », *Études internationales*, vol. 35, n° 4, p. 667-687, p. 672. Pour Kant, le régime démocratique est un vecteur de modération. En effet, « quand on exige l'assentiment des citoyens pour décider si une guerre doit avoir lieu ou non, étant donné qu'ils sont les premières victimes de cette guerre, ils réfléchissent beaucoup avant de commencer un jeu aussi néfaste », in *Principes métaphysiques du droit suivis du projet de paix perpétuelle*, *op. cit.* (1[er] article définitif).
2. La Ligue pour la paix et la liberté fondée par le Congrès de Genève en 1867 œuvre déjà en ce sens et nombreux sont ceux, autour de Victor Hugo, qui souhaitent développer et

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

démocratie conduirait les États à se comporter de manière pacifique, au moins à l'égard de régimes identifiés comme semblables. Encore faut-il savoir ce qu'il faut entendre par démocratie. L'acception ici retenue est assez large. Elle renvoie à la présence dans les normes suprêmes de l'État en cause de dispositions garantissant la séparation des pouvoirs, le pluralisme, le suffrage universel, l'État de droit. Sur le fond, l'équation est simple : plus il y a de régimes politiques démocratiques, moins on compte de guerres entre eux (la théorie s'intéresse peu aux guerres civiles). La *pax democratica* est une théorie libérale qui a connu son heure de gloire après la fin de la Guerre froide. Elle est revenue sur le devant de la scène avec les néoconservateurs américains de la première Administration Bush (2000-2004) car celle-ci peut être invoquée au soutien d'une politique étrangère offensive. En effet, elle sera avancée pour justifier des transitions démocratiques contraintes, et plus seulement encouragées ou approuvées. Dans ces conditions, la théorie peut offrir un discours légitimant aux opérations extérieures offensives et aux recours à la force contre des États autoritaires.

63 ***Explications du comportement des démocraties.*** Le pacifisme sélectif des démocraties trouverait deux explications principales, l'une culturelle et l'autre institutionnelle.

En premier lieu, dans une démocratie, l'État de droit est censé régner, les citoyens s'habituent à la régulation juridique et pacifique des tensions internes, aux valeurs des droits de l'homme. Ces régimes ont naturellement tendance à transposer en politique étrangère leurs propres habitudes. Or la guerre est souvent rejetée par leurs opinions publiques ou seulement tolérée si, à l'instar du traitement des conflits et tensions internes, elle obéit à des normes morales et elle ne fait que répondre à une agression, qu'elle soit effective ou seulement ressentie comme telle. On sait, par exemple, le réflexe patriotique (*rally around the flag*) en cas de crise, à l'instar du peuple britannique lors de la Guerre des Malouines ou du peuple américain à la suite du 11 Septembre. Mais la résolution belliqueuse s'inscrit difficilement dans la durée. Par ailleurs, la liberté d'information propre aux régimes démocratiques entraînerait une plus difficile manipulation des citoyens. Ceux-ci, bien informés des problèmes internationaux, seraient moins susceptibles d'accepter une vision manichéenne des tensions en cause et plaideraient alors pour la résolution des différends par des compromis. La culture démocratique produirait ainsi une aversion des citoyens pour l'affrontement armé, eux qui ne connaissent plus que des révolutions institutionnalisées et des différends judiciarisés, ainsi qu'un rejet des comportements « sauvages », non civilisés. Cette aversion n'en serait que plus grande pour ceux que les citoyens reconnaissent comme des étrangers semblables soumis à un régime politique comparable.

---

unir les régimes qui reconnaissent le suffrage universel, le consentement à l'impôt et les libertés individuelles.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

En second lieu, dans une démocratie, la souveraineté parlementaire domine. Elle est rythmée par l'organisation d'élections nationales ou locales. Cette vie politique interne, intense, limiterait les aventures extérieures. En effet, l'opinion publique aurait un poids indéniable, de manière représentée (sondages) ou exprimée par différents canaux (manifestations, élections). Dès lors, prendre la décision d'une guerre apparaît normalement plus facile pour un régime non démocratique. Il n'a pas à négocier avec le pouvoir législatif, à subir la pression éventuelle d'un peuple déjà moins sensibilisé à la régulation des conflits par le droit, à se soumettre à la sanction des urnes si l'aventure extérieure tourne mal ou s'éternise. En définitive, l'impact de la culture et de la logique institutionnelle serait tel que les démocraties n'adopteraient plus de politiques extérieures offensives et solitaires, ou bien qui visent des régimes comparables.

64 ***Épreuve pratique.*** Quelle est la réalité de la *pax democratica* ? Les libéraux rappellent que le monde offre de moins en moins de violences interétatiques d'une manière générale, et particulièrement entre démocraties. L'exemple de l'Europe est souvent avancé. La démocratisation aurait ici permis la pacification des rapports. Plus globalement, considérant que les régimes démocratiques se sont multipliés depuis 1945, ils y voient une corrélation évidente entre cette prolifération et la diminution de la conflictualité. Le fait que les démocraties ne se feraient pas la guerre entre elles serait même devenu une des rares « lois » des relations internationales. Pour les néoréalistes, l'appréciation pourrait être biaisée par le fait que les démocraties appartiennent souvent aux mêmes communautés de sécurité (*pax americana* plutôt que *pax democratica* ?) et par la tendance à la diminution de la violence dans toutes les sociétés. Quoi qu'il en soit, il serait bien trop tôt pour tirer des conclusions définitives, la définition même d'un régime démocratique évolue et le recul manque pour apprécier une éventuelle contribution décisive à des rapports pacifiques. Il y aurait de toute façon un certain nombre de contre-exemples qui viendraient déjà relativiser la pertinence de la théorie. Les guerres anglo-américaines de 1775 et 1812, hispano-américaine de 1898 ou, plus récemment, le conflit israélo-libanais de 2006 peuvent en effet être mobilisés par les critiques de cette doctrine. En outre, l'existence d'opérations clandestines menées par des démocraties contre d'autres démocraties, même sous le seuil de létalité constitutif d'un recours à la force, interroge la confiance et l'identité partagée qui seraient un des socles de la théorie [1]. Ainsi, tout est une question de définition des éléments forts de la doctrine : ce que sont une démocratie et un conflit entre deux États démocratiques.

1. Une des affaires les plus célèbres implique d'ailleurs deux alliés très proches, les États-Unis et Israël. Entre 1983 et 1985, Jonathan Pollard, un analyste en risque terroriste de la marine américaine, avait ainsi livré à Israël toute une série de documents qui permettront notamment à l'État hébreu d'éliminer le numéro deux de l'OLP (Organisation de libération de la Palestine). Il a plaidé coupable en 1987.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Par ailleurs, les deux fondements de la *pax democratica*, le poids de la culture et celui des institutions, sont discutés. S'agissant du premier, à supposer une aversion des opinions publiques démocratiques pour la « guerre totale », l'évolution de la conflictualité et de l'armement, la fin de la conscription et la professionnalisation des soldats, et l'existence de techniques censées permettre une plus grande distinction entre civils et combattants, aboutiraient à des guerres plus acceptables, en témoigne le soutien dans la durée des Américains aux interventions en Irak et en Afghanistan au début du XXIe siècle. S'agissant du second, les réalistes reprochent aux libéraux de caricaturer ici le fonctionnement des régimes autoritaires. Ils ne se réduiraient pas tous aux seuls dirigeants et proposent eux aussi des procédures complexes, des contre-pouvoirs puissants, à l'image de l'Iran contemporain ou de la Russie de Brejnev, qui peuvent ralentir ou contraindre une intervention extérieure. Simplement, il s'agit de régimes moins transparents que les démocraties et plus difficiles à apprécier. On aurait également tort d'idéaliser les freins et contrepoids présents dans les régimes démocratiques. Les opinions publiques peuvent y être manipulées, à l'instar de la présence fallacieusement annoncée d'armes de destruction massive dans l'Irak de 2003. La politique extérieure ne jouerait de toute façon qu'un rôle mineur au moment des élections, en comparaison des questions sociétales et économiques. Et le pouvoir législatif n'est souvent qu'une chambre d'enregistrement des décisions de l'exécutif.

Finalement, les critiques de la *pax democratica* avancent d'autres explications à la prétendue diminution des affrontements entre États démocratiques. Les conflits seraient en particulier plus rares entre sociétés stabilisées et en croissance économique. Surtout, la compétition stratégique ne disparaîtrait pas avec la promotion de la démocratie, de sorte que la paix « libérale » instaurée ne serait pas forcément synonyme de paix « positive » [1].

§ 3. Paix et commerce international : la *pax mercatoria*

65 ***Énoncé.*** La *pax mercatoria* renvoie quant à elle au rôle déterminant du libre-échange dans l'institution de rapports interétatiques pacifiés. C'est moins le régime politique qui est ici la clef de relations apaisées que la baisse concertée des barrières commerciales entre États. L'ouverture aurait alors un double intérêt. Elle permettrait d'abord un accroissement des richesses et la réduction de la pauvreté, éliminant ainsi les frustrations qui peuvent être à l'origine de tensions sinon de conflits. La *pax mercatoria* s'inscrit ici dans les approches de la paix par le développement. L'élévation des niveaux de vie que la globalisation libérale permettrait

1. Sur ce concept, v. J. Galtung, « Editorial », *Journal of Peace Research*, vol. 1, 1964, p. 1-4.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

aurait ainsi un rôle décisif dans le contentement des populations et dans leur refus d'un conflit qui menacerait l'accès entrevu à la classe moyenne. L'ouverture instaurerait ensuite une interdépendance suffisamment solide pour éloigner les perspectives d'un recours à la force, ses conséquences étant bien trop ruineuses pour les belligérants. En effet, la libéralisation des échanges entraînerait naturellement, selon les thèses bien connues de Ricardo, la spécialisation dans la production d'un bien ou d'un service et, ainsi, le besoin d'autrui pour l'approvisionnement en matières premières ou l'accès aux marchés en cause. Il s'agirait donc seulement de laisser faire le marché et de lever les obstacles étatiques au commerce. La « main invisible » chère à Adam Smith serait en quelque sorte une « main colombe », apportant prospérité et paix.

Montesquieu ou Emmanuel Kant apparaissent comme les inventeurs de cette thèse centrale dans la pensée libérale. S'agissant du premier, on pense, bien évidemment, à sa théorie du doux commerce : « le commerce guérit des préjugés destructeurs. Partout où les mœurs sont douces il y a du commerce ; partout où il y a du commerce les mœurs sont douces » [1]. S'agissant du second, dans son essai *Vers la paix perpétuelle* (1795), Kant considérait déjà l'esprit du commerce comme un facteur d'union qui peut répondre aux facteurs de division que sont la ruse ou la force [2]. Non que le philosophe était un grand partisan de cet esprit du commerce, qu'il pouvait également juger immoral et vicieux, mais il lui reconnaissait au moins cette vertu : tisser des liens entre les peuples et rendre plus improbable leur affrontement car offrant des bénéfices plus certains que la guerre. John Stuart Mill (1806-1873) et d'autres s'inscriront dans cette lignée, avec toutefois un préjugé plus favorable à la mondialisation des échanges [3].

Bref, pour nombre de pacifistes et de libéraux, il faut faire le procès des restrictions aux échanges et des égoïsmes commerciaux, la paix et le libre-échange constituant une seule et même cause. Frédéric Bastiat affirme ainsi que « l'esprit de libre-échange est exclusif de l'esprit de

1. *Œuvres complètes de Montesquieu*, *op. cit.*, (*Esprit des lois*, 1748, livre XX).
2. La nature unirait ainsi « des peuples que le concept du droit cosmopolitique n'aurait pas prémunis contre la violence et la guerre. C'est l'esprit de commerce, qui est incompatible avec la guerre, et qui s'empare tôt ou tard de chaque peuple. Car comme parmi tous les pouvoirs (moyens) subordonnés au pouvoir de l'État, le pouvoir de l'argent semble devoir être le plus sûr, les États (dont la moralité n'est certes pas précisément le mobile) se voient poussés à promouvoir la noble paix, et partout où la guerre menace d'éclater dans le monde, de la repousser par des médiations, comme s'ils étaient en état d'alliance permanente à cette fin », in *Vers la paix perpétuelle* (1795), premier supplément, § 3, dans une édition Paris, Hatier, 2013, 160 p., p. 51.
3. Dans *Principes d'économie politique*, le philosophe britannique affirme que « c'est le commerce qui fait considérer l'idée de guerre comme arriérée, parce qu'il fortifie et multiplie les intérêts personnels qui sont naturellement opposés à la guerre. On peut dire sans exagération que la grande extension et le rapide accroissement du commerce international, qui est la garantie principale de la paix du monde, assure pour jamais le progrès continu des idées, des institutions et de la moralité de l'espèce humaine », in *Principes d'économie politique*, Paris, Guillaumin, Tome second, 1864, Livre 3, chapitre XVII, 594 p., p. 171.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

guerre, de conquête et de domination » et quand l'opinion publique aura compris que la prospérité repose non sur d'illusoires monopoles mais sur l'accès à une clientèle de masse, au monde entier, « les dernières heures des agressions violentes auront sonné » [1]. D'autres libéraux comme John Hobson ont plaidé pour une libéralisation économique éclairée, pour un « laisser-faire » relatif, qui serait garanti par la régulation apportée par le régime de normes et d'institutions, à l'instar de ce qui sera progressivement mis en place bilatéralement et collectivement après la Seconde Guerre mondiale. L'essor de la démocratie de marché serait ainsi doublement bénéfique pour la paix dans le monde en associant les effets de la *pax democratica* et de cette sorte de paix capitaliste ou *pax mercatoria*.

66 ***Aspects contemporains de la*** **pax mercatoria.** Plus récemment, Norman Angell (1872-1967) peut être vu comme un des pères de la théorie dans sa version contemporaine. Cet écrivain et homme politique anglais obtiendra même le prix Nobel de la paix. Dans son essai *La grande illusion* (1910, revisité en 1933), il entendait montrer qu'une guerre entre l'Allemagne et le Royaume-Uni était improbable, car ce serait contre-productif sur le plan économique, en raison du poids des échanges entre ces deux États [2]. Moquées en raison des guerres mondiales consécutives aux différentes éditions de son ouvrage, ses thèses seront cependant reprises par d'autres et notamment par Thomas Barnett [3]. Ce stratège américain a ainsi développé une approche qui sépare le monde entre les États ouverts et pénétrés par la globalisation (« *the Functioning Core* »), et ceux encore en dehors de ce monde d'interdépendance (qui relèvent du « *Non-Integrating Gap* »). Ces derniers se trouveraient toujours dans une logique de répressions politiques, de meurtres de masse et de conflits. Les plus ouverts, en revanche, bénéficieraient des effets positifs de la globalisation (flux médiatiques, financiers et commerciaux qui seraient des vecteurs de richesse et de prospérité) et tendraient alors à adopter entre eux des politiques pacifiques pour ne pas nuire au produit de leur rapprochement économique. L'auteur observe d'ailleurs que le terrorisme et les déstabilisations actuelles seraient systématiquement associés à des États « non-intégrés » et que les puissances de marché devraient proposer aux États proches de ces zones sensibles des instruments d'ouverture de leurs frontières afin de favoriser les échanges économiques et d'œuvrer à la stabilisation de leur région. Plus largement, les partisans de la *pax mercatoria* parient sur l'impact négatif de la guerre sur le volume du commerce – sauf quelques effets d'aubaine pour l'industrie de l'armement notamment, et sur l'inscription dans le temps long de ces conséquences – ce qui serait d'autant plus dissuasif.

1. *Œuvres complètes de Frédéric Bastiat*, Paris, Guillaumin, Tome deuxième, 1862, 485 p., p. 270.
2. Sir N. Angell, *La Grande Illusion* (1910), dans une édition de 2013, Nabu Press, 390 p.
3. T. P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map : War and Peace in the Twenty-first Century*, Putnam, 2004, 448 p. ; *Great Powers : America and the World after Bush*, Putnam, 2009, 496 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

67 ***Exemples.*** La *pax mercatoria* trouve dans la construction européenne et la pacification de cet espace une belle illustration. Le rôle de la libéralisation des échanges dans la croissance économique de l'Europe et dans la stabilité du continent est ainsi souvent cité à l'appui des prétentions des libéraux. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951), par exemple, a joué un rôle essentiel dans la normalisation des rapports entre la France et l'Allemagne. Plus globalement, les inégalités ont indéniablement décru entre les pays, on observe bien une « convergence des indices de développement mondiaux »[1]. À une échelle plus modeste, la multiplication des échanges économiques bilatéraux entraînerait une diminution importante des risques d'un conflit entre les États concernés. La « longue paix »[2] constatée entre pays développés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale aurait ainsi notamment comme fondement les richesses et interdépendances économiques forgées entre États. Les pays qui commercent les uns avec les autres seraient moins susceptibles de s'engager dans des conflits, tous paramètres égaux par ailleurs, et moins susceptibles d'être le théâtre de crimes de masse[3]. Comment, par exemple, ne pas penser ici au poids des échanges et de l'interdépendance entre la Chine et les États-Unis, le premier étant une garantie de la dette américaine et le second un horizon central pour l'écoulement des produits chinois ?

68 ***Critiques de la*** **pax mercatoria.** Mais la thèse a également ses détracteurs. L'idée que la seule promotion du commerce entre États peut rendre la guerre futile et irrationnelle – puisqu'elle irait contre leurs intérêts – serait bien naïve pour de nombreux réalistes ou marxistes. La critique repose principalement sur deux points : la paix ne saurait si facilement être instaurée et le commerce peut lui-même se révéler une cause de grande tension sinon de guerre.

En premier lieu, les études empiriques proposent des résultats nuancés s'agissant de la relation entre la globalisation (mesurée par le ratio de l'échange mondial dans le produit intérieur brut) et le recours à la force. Si l'on prend par exemple la période 1870-1914, on observe à la fois une plus grande ouverture des échanges et une montée des conflits. Toute la difficulté, cependant, est de comparer des contextes et époques différentes, où il est bien délicat d'isoler la mondialisation comme seul facteur changeant dans les relations interétatiques. En réalité, les origines d'un conflit tiendraient surtout à des motifs stratégiques sinon idéologiques ou de prestige. L'interdépendance économique apparaît comme un garde-fou bien fragile, surtout que nombre de relations commerciales peuvent s'accommoder d'une situation conflictuelle. Pour reprendre la formule

1. V. T. Friedman, *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-first Century*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2005, 496 p.
2. J. L. Gaddis, *The Long Peace. Inquiries into the History of the Cold War*, Oxford University Press, 1989, 344 p.
3. V. S. Pinker, *La part d'ange en nous. Histoire de la violence et de son déclin* (2011), Paris, Les Arènes, 2017, 1141 p. (chapitre V).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'Élie Faure (1873-1937) : « [l]a grande illusion n'est pas de croire que la guerre paie mais de croire qu'on fait la guerre parce qu'elle paie »[1]. Les conséquences sur l'économie passent au second plan, non qu'elles soient niées mais les acteurs surestiment souvent le déroulé ou l'issue d'un conflit. On y espère des gains importants mais hypothétiques, on néglige ou écarte les pertes immédiates.

En second lieu, lorsque les ressources se font rares, il peut devenir rationnel d'un point de vue économique de s'en emparer, même par la force. Quid, par exemple, d'une grave pénurie énergétique (épuisement des ressources en pétrole par exemple) qui provoquerait la ruine du pays et la montée des colères sociales ? Dans son texte sur « La société industrielle et la guerre – Réexamen » (1992), Raymond Aron rappelle que les ressources peuvent, dans certaines circonstances, être des objets de conflits[2]. Au surplus, dans un monde globalisé, le multilatéral aurait comme effet pervers de limiter les pertes dans la mesure où une crise peut rester localisée. Les autres États peuvent en effet offrir de nouvelles ressources ou de nouveaux marchés. La multilatéralisation des échanges, si elle réduirait pour sa part les perspectives d'un conflit global, laisserait cependant ouverte la possibilité de conflits locaux. Par ailleurs, plusieurs théories, depuis Lénine, associent capitalisme et impérialisme[3]. La mondialisation actuelle, fondée sur la globalisation financière, la libre circulation des marchandises et l'organisation mondiale de la production créerait des acteurs, les firmes transnationales, qui agiraient de concert avec leurs États de rattachement pour exploiter les pays plus faibles, créer de la dépendance, et susciter ainsi du ressentiment et du conflit. Sur un autre plan, au sein même des États, les inégalités de richesses entre les provinces urbanisées et les territoires industrialisés ou ruraux se seraient accrues. Une fracture sociale serait nourrie par la libéralisation des économies qui produit des richesses dont cependant l'inégale répartition alimenterait les frustrations et pourrait engendrer un certain nombre de conflits.

En dernière analyse, les réalistes ont tendance pour leur part à marginaliser le poids de l'économique dans la stabilité ou l'instabilité des relations internationales, ils insistent néanmoins sur le fait que l'interdépendance peut également être un facteur de conflit. À supposer que les

1. Cité par G. Bouthoul dans *Le phénomène-guerre : Méthodes de la polémologie, Morphologie des guerres, Leurs infrastructures (technique, démographique, économique)* (1964), Paris, Payot, 2006, 380 p.
2. R. Aron, « La société industrielle et la guerre – réexamen », *Commentaire*, 1992/4, p. 799-808.
3. On se souvient également du fameux discours de Jaurès sur « l'armée démocratique » (1895) : « [...] dans ce siècle de concurrence sans limite et de surproduction, il y a aussi concurrence entre les armées et surproduction militaire : l'industrie elle-même étant un combat, la guerre devient la première, la plus excitée, la plus fiévreuse des industries. [...] Toujours votre société violente et chaotique, même quand elle veut la paix, même quand elle est à l'état d'apparent repos, porte en elle la guerre, comme la nuée dormante porte l'orage », Discours repris in *Action socialiste* (1899), Hachette Livre BNF, 2012, 574 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

relations interétatiques soient plus interdépendantes qu'auparavant, elles seraient désormais asymétriques et inégalitaires, créant ainsi des bénéfices différents selon les acteurs en cause – ici les États car ils demeurent les pivots des échanges économiques. La globalisation apparaît ainsi comme un jeu à somme nulle, avec ses perdants et ses gagnants et, dans ces conditions, le commerce se présente bien comme un enjeu de sécurité nationale. Les États entendent contrôler sinon maîtriser les facteurs économiques externes, par la guerre si nécessaire. Les intérêts économiques justifient parfois des manœuvres de déstabilisation du pouvoir en place, comme au Chili en 1973 ou en Égypte en 1956. Ils peuvent donc autant promouvoir que troubler la paix et la sécurité internationales.

§ 4. Paix et institutions internationales : la *pax juridica*

69 ***Paix par le droit.*** Le droit, dans sa double dimension, normative et institutionnelle, apparaît pour les libéraux comme un autre vecteur d'un monde pacifié. C'est le credo de la paix par le droit, qui connut un premier succès au lendemain de la Grande Guerre. Le développement des institutions internationales permettrait de dépasser le stade initial de l'anarchie interétatique. En particulier, un réseau d'organisations internationales pourrait pallier l'absence d'un État-monde et offrir des garanties suffisantes aux participants pour qu'ils puissent adopter des comportements extérieurs moins belliqueux. Il s'agirait d'ailleurs de la seule option disponible pour sortir du modèle du dilemme du prisonnier, où chaque État, faute de communication et d'information, sera toujours amené à privilégier son intérêt individuel même s'il rapporte moins qu'un comportement coopératif qui suppose des échanges et de la confiance avec ses partenaires. En somme, pour les libéraux, si les États conservent des réflexes d'auto-protection, c'est parce qu'ils n'ont pas suffisamment d'emprise sur le comportement coopératif de leurs pairs. Or, les institutions internationales seraient susceptibles de réduire cette incertitude. Elles consolideraient, en l'institutionnalisant, la coopération entre les États jusqu'à la rendre irréversible, comme c'est le cas avec l'Union européenne – au moins avant certaines difficultés récentes [1]. La thèse renvoie aux fonctions principales du droit dans la société internationale : la verbalisation des comportements (par la création d'un langage commun, par la qualification des faits observés) et la prévisibilité des comportements (par l'introduction d'obligations dont l'irrespect pourrait être sanctionné, porter atteinte à la réputation et susciter des représailles). Ces avancées peuvent être, le cas échéant, renforcées par la présence d'institutions internationales, tiers médiateurs qu'il ne serait pas si aisé de contourner ou d'ignorer.

1. V. ss 674.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

70 ***Régimes internationaux.*** Les libéraux plaident en conséquence pour le développement des régimes internationaux, ces ensembles de principes, règles et procédures, souvent institutionnalisés, qui entendent *normaliser* un pan des relations internationales. Quelquefois, ces régimes sont incarnés dans une organisation internationale. On songe aux systèmes de sécurité collective, au régime du recours à la force, mais également à toute une série d'institutions moins connues dans les domaines de la régulation des espaces (l'Organisation maritime internationale par exemple), de l'énergie (le Traité de non-prolifération de 1968 et l'Agence internationale de l'énergie atomique), du commerce (l'Organisation mondiale du commerce et les partenariats locaux ou régionaux), des droits de l'homme (les différents « instruments de base » que sont les grandes conventions protectrices comme les deux Pactes de 1966), du droit international humanitaire (les Conventions de Genève de 1949 et le rôle du Comité international de la Croix Rouge), etc. Le droit international permettrait de dépasser les contraintes d'une société anarchique en offrant les moyens de prévenir et de résoudre les différends avant qu'ils ne dégénèrent en conflit armé, en incitant plus généralement les acteurs à respecter certaines règles communes grâce à un jeu de récompenses ou de sanctions.

On doit évidemment faire référence à Kant qui, avec son essai *Vers la paix perpétuelle*, fut un des premiers non pas à penser le rôle du droit dans les relations internationales mais à en proposer une réflexion aussi profonde. Les conditions préalables et définitives de l'instauration de la paix dans le monde renvoient à la conclusion d'un contrat social, un *fœdus pacificum*, qui ne reposerait non plus sur la force mais sur la loi, le *ius gentium* et non le *ius gladii*. Il faut aussi citer les fondateurs de l'Institut de droit international (1873), et notamment l'Écossais James Lorimer (1818-1890) et l'Allemand Johann Caspar Bluntschli (1808-1881). Les pères de la *pax juridica* sont bien souvent des juristes qui croient aux vertus des « juridicisation » et judiciarisation des rapports interétatiques. Deux auteurs libéraux contemporains doivent également être mentionnés : Robert Keohane [1] et Stephan Krasner [2].

Ces régimes de coopération introduiraient la confiance nécessaire entre États, créant des forums de discussion apaisant les tensions. Dès lors, plus on crée de régimes internationaux fondés sur le droit, plus on crée des règles de comportement, des lieux de rencontre, de surveillance et de vérification mutuelles, et moins la violence resterait une option légitime dans les relations internationales selon les libéraux. On retrouve ici la vision optimiste de la nature humaine et la croyance libérale en les institutions qui font la part belle aux aspirations des individus.

1. V. notamment R. O. Keohane, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, 290 p.
2. V. notamment St. D. Krasner, *Power, the State, and Sovereignty. Essays on International Relations*, Routledge, 2009, 328 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

71 ***Limites de la pax juridica.*** Cependant, pour les réalistes comme John Mearsheimer, ces institutions ne peuvent avoir qu'un rôle limité, modeste, et on n'y trouve, de toute façon, qu'un cadre renouvelé des affrontements classiques. Rôle limité, car les États sont sensibles à leurs gains relatifs et craignent que leurs partenaires institutionnels ne puissent, du fait de leur engagement dans un même régime, devenir des ennemis ou adversaires plus redoutables car davantage renforcés qu'eux-mêmes par la coopération instituée. Au surplus, les différents domaines de coopération ne sont pas nécessairement fongibles. Être membre d'une alliance militaire commune n'empêche pas les conflits commerciaux entre les États en cause, à l'instar des relations entre États européens et États-Unis. En somme, compte tenu du fait que l'on ne peut imaginer un régime apportant sur le long terme les mêmes gains relatifs aux grandes puissances, toute coopération est nécessairement fragile et temporaire, ou contrainte par une puissance hégémonique, sorte de « *regime maker* » qui appuiera ledit régime tant qu'il stabilise un *statu quo* favorable et qui pourra arbitrer les règles du jeu et les gains. Il suffit de penser au comportement évolutif des États-Unis à l'égard de régimes économiques (Bretton Woods, GATT, puis OMC) ou à l'égard du Traité relatif à la limitation des systèmes contre les missiles balistiques (traité « ABM », 1972). Intéressant dans les années 1970 en raison de la course aux armements potentiellement destructrice avec l'Union soviétique, l'instrument ne sera plus considéré comme acceptable dans le monde unipolaire de la fin du XX^e^ siècle où les États-Unis entendaient encore améliorer leur position à l'égard des puissances ascendantes. Par ailleurs, l'engagement de toute grande puissance dans un régime dépendrait des privilèges individuels ou catégoriels qui lui seraient accordés. Il ne saurait être question que le droit puisse neutraliser formellement toute différence de capacités entre les participants. Ainsi, par exemple, les États-Unis, la Russie ou la Chine refusent de se lier au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Ce régime est construit sur un mode égalitaire et ne leur octroie pas de statut dérogatoire comme le fait d'être membre permanent si on prend l'exemple du Conseil de sécurité [1].

En fin de compte, pour de nombreux réalistes, la vision libérale aurait tendance à surestimer la capacité des institutions internationales, de la nature du régime politique ou du libre-échange à transformer l'anarchie initiale des relations internationales. L'exemple de la Russie est souvent avancé. En dépit du soutien occidental aux réformes internes engagées et malgré l'intégration de Moscou dans les grands forums ou régimes (« G8 », FMI, OMC, etc.), la puissance russe conserve une capacité déstructurante de l'ordre international et renouvelle même un certain nombre de comportements hostiles pour ses voisins immédiats [2]. Pour autant, les réalistes ne nient pas l'intérêt qu'une puissance peut trouver à influencer ces institutions afin de gagner en autorité et de trouver de

1. V. ss 456.
2. V. ss 612 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

précieux leviers de légitimation pour ses prises de position. Mais ils ne croient pas en leur pouvoir structurant et transformateur.

SECTION 3

Des doctrines radicales : marxisme, transnationalisme et constructivisme

72 ***Radicalités.*** Elles sont radicales dans leurs fondements, singuliers, ou par leur audience, limitée. Ces doctrines s'éloignent d'abord de la matrice commune du réalisme et du libéralisme, c'est-à-dire du rôle central de l'État dans les relations internationales. Elles ne sont plus stato-centrées. Ensuite, leurs thèses ne dominent pas ou plus les cercles du pouvoir ou la recherche académique si l'on excepte le constructivisme qui est devenu extrêmement populaire dans la littérature consacrée aux relations internationales, selon le *Teaching, Research, and International Policy* [1]. Enfin, ces approches se présentent parfois moins comme des « théories » que des orientations de recherche compatibles avec les cadres classiques de la discipline Relations internationales. On n'évoquera ici que certaines doctrines qui peuvent être considérées comme radicales ou se réclamer de ce positionnement. Le spectre est en réalité immense et recouvre aussi nombre de lectures dites post-positivistes qui dénoncent les biais des théories « classiques » (la prétendue « neutralité » de l'observateur, la réalité de l'anarchie initiale, etc.). Pour reprendre également le *motto* des approches critiques, « une théorie est toujours *pour* quelqu'un et *pour* quelque chose ». Le féminisme ou le post-colonialisme défendent d'ailleurs ici des thèses « disruptives » stimulantes [2].

1. Le *College* William and Mary de Virginie aux États-Unis a pris l'initiative d'envoyer tous les trois ans environ un sondage aux chercheurs en Relations internationales, d'abord américains (2004), puis nord-américains (2006), ensuite issus de certains pays anglophones (2008), et au-delà désormais (2011, 2014, 2017) (https://trip.wm.edu/). V. T. Balzacq, J. Cornut, F. Ramel, « Les *Global International Relations* comme alternative à la discipline hégémonique. Le cas des Relations internationales en France », *Critique internationale*, *op. cit.*, qui soulignent toutefois que « les résultats du TRIP sont indicatifs des perceptions des chercheurs, mais qu'ils ne correspondent pas forcément à leurs pratiques/activités scientifiques réelles ». V. aussi A. Aubry, T. Balzacq et F. Ramel, « The Evolution of International Relations in France », *e-international relations*, 11 décembre 2019 (https://www.e-ir.info/).
2. V. par exemple J. A. Tickner, *A Feminist Voyage through International Relations*, Oxford University Press, 2014, 240 p. et S. Seth (ed.), *Postcolonial Theory and International Relations. A Critical Introduction*, Routledge, 2013, 216 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 1. Le marxisme

73 *Survie du marxisme.* Avec la chute du bloc soviétique, l'expansion de l'économie de marché et du libéralisme politique, le marxisme peut sembler *a priori* définitivement disqualifié. S'il subsiste des régimes communistes, ou prétendus comme tels, en Chine ou à Cuba notamment, ils ne sauraient désormais concurrencer le système capitaliste global. On a même pu théoriser ce phénomène en évoquant, à l'instar de Francis Fukuyama, « la fin de l'histoire » [1]. L'expérience marxiste a ainsi vécu et semble ne pouvoir fonctionner dans le monde tel qu'il est. Pour autant, ne plus avoir l'Union soviétique comme incarnation peut-être tronquée de l'idéologie marxiste permet également de penser autrement Marx, de se libérer du poids des crimes des régimes en cause. Surtout, le capitalisme dominant produit toujours nombre d'inégalités et de crises, comme la chute des économies asiatiques dans les années 1990, ou encore la crise financière et économique de 2008. Or, un élément central des analyses marxistes tient à la dénonciation de crises récurrentes inévitablement engendrées par le système capitaliste. En d'autres termes, le dogme du « laisser-faire » semble lui aussi dépassé, tant les gouvernements se voient finalement obligés de réguler et de sauver certaines institutions du libéralisme économique (avec comme symbole le placement sous contrôle fédéral des établissements de crédit américains Freddie Mac et Fannie Mae en 2008). L'austérité prônée suscite des réactions parfois vives des classes les plus défavorisées, comme en Grèce, ou l'émergence de mouvements contestataires comme « *Los Indignados* » ou « *Occupy Wall Street* » en 2011, même si ceux-ci plaident davantage pour une réforme du capitalisme que pour son renversement. Dans ces conditions, de nouvelles figures se réclament du marxisme et, en toute hypothèse, la pensée de Karl Marx semble encore offrir quelques grilles d'analyse intéressantes pour comprendre les rapports interétatiques. Ses réflexions sur l'existence de crises inhérentes au capitalisme trouvent ainsi un certain nombre d'illustrations dans l'actualité immédiate. En effet, l'accroissement des inégalités mondiales, pointé dans de nombreux rapports [2], renvoie souvent à l'inégale répartition du capital et à sa concentration croissante dans un nombre restreint de mains.

74 *Vision traditionnelle.* Le marxisme est la seule théorie à renvoyer directement à un auteur, Karl Marx, qui a pourtant peu écrit sur les relations internationales. Il faut dire que son œuvre correspond à une époque relativement pacifique, dominée par le Concert européen, mais marquée par les agitations sociales et la révolution industrielle. Pour autant, le marxisme propose de manière incidente une vision originale du monde. Il

1. V. ss 573.
2. V. par exemple *Rapport sur les inégalités mondiales*, coordonné par F. Alvaredo, L. Chancel, T. Piketty, E. Saez et G. Zucman, World Inequality Lab, Paris, Seuil, 2018, 480 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

explique les relations internationales par les relations sociales de classes, liées au succès du modèle capitaliste. Pour les marxistes, ce ne sont pas les États ou les individus qui constituent les acteurs principaux des relations internationales, mais les classes sociales. L'État n'est qu'un outil au service de la classe dominante, la bourgeoisie, pour s'imposer dans les rapports de force. Il existe, à l'origine, une solidarité entre classes bourgeoises, entre les États, non pas en fonction de l'intérêt national, mais de l'intérêt des classes dominantes. Les conflits entre États ne sont alors que des conflits entre classes dominantes à propos de l'accaparement des ressources. Autrement dit, le marxisme a une vision déterministe de cette lutte, car le modèle capitaliste ne peut produire que du conflit, toute complicité laissant vite place à des rivalités inhérentes au capitalisme lui-même. En effet, la baisse du taux de profit et la paupérisation de la classe ouvrière peuvent menacer la classe bourgeoise. Celle-ci, pour éviter la révolution prolétarienne, cherchera de nouvelles matières premières, plus abordables, afin d'atténuer la chute du profit. L'exploitation de pays colonisés est par conséquent justifiée. Mais cela n'empêche pas à terme des guerres entre puissances coloniales. Cette situation est tendue et la révolution prolétarienne alors engendrée risque de conduire le capitalisme à sa fin. Pour Lénine, ainsi, la Grande Guerre « a été de part et d'autre une guerre impérialiste (c'est-à-dire une guerre de conquête, de pillage, de brigandage), une guerre pour le partage du monde, pour la distribution et la redistribution des colonies, des "zones d'influence" du capital financier, etc. » [1]. Quoi qu'il en soit, les travailleurs ont un devoir pour Marx, « percer les mystères de la politique internationale, surveiller les agissements diplomatiques de leurs gouvernements respectifs et les contrecarrer au besoin par tous les moyens qui sont en leur pouvoir [...]. La lutte pour une telle politique étrangère fait partie de la lutte générale pour l'émancipation des classes travailleuses : Prolétaires de tous les pays, unissez-vous ! » [2].

75 ***Néo-marxisme.*** Le marxisme est une école de pensée qui s'est, elle aussi, renouvelée et il existe aujourd'hui un néo-marxisme, relancé par les révolutions cubaines, mai 68 et la décolonisation. Il dénonce l'égalité politique artificielle entre États et souligne le poids de l'inégalité économique en parlant notamment de dépendance institutionnalisée de la périphérie par rapport au centre dans les domaines commercial, financier, social ou technologique. Le néo-marxisme délaisse les rivalités interétatiques et se concentre ainsi sur l'inégalité de développement, sur « l'échange inégal » pour reprendre le titre de l'ouvrage d'Arghiri Emmanuel (1969). L'école de la *dependencia*, en particulier, dénonce les déséquilibres dans l'échange mondial, la pauvreté et l'instabilité provoqués des pays du Sud. Une dépendance de la périphérie envers le centre serait observable. Les profits dépendraient des plus-values prélevées par

1. *L'impérialisme, stade suprême du capitalisme* (1920), préface, dans une édition de 2001 avec une introduction de Georges Labica, Montreuil, Le Temps des Cerises, 224 p.
2. P. Fougeyrollas, *Marx*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1985, 128 p., p. 34.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

les exploiteurs sur leurs propres travailleurs mais aussi sur ceux de la périphérie. André Gunder Frank, Samir Amin ou Giovanni Arrighi, entre autres, estiment ainsi que les États les moins avancés sont maintenus dans une telle condition car ils sont dans l'obligation de fournir des ressources ou de la main-d'œuvre aux puissances capitalistes qui ont institué un ensemble de contraintes maintenant les plus pauvres dans une dépendance [1]. Les échanges seraient d'abord déséquilibrés puisque les biens exportés, primaires, par le Sud seraient de moins en moins chers et les biens importés, industriels, de plus en plus onéreux. La mondialisation de la finance ne profiterait pas ensuite aux moins avancés car les profits des investissements à l'étranger reviendraient bien plus au Nord qu'au Sud. Enfin, le système ne viendrait enrichir qu'une élite au Sud, sur laquelle pourrait s'appuyer le Nord pour continuer à dominer les pays en cause.

Dans ce contexte, seule une révolution socialiste, une rupture avec l'économie capitaliste globale, voire avec l'industrialisation, pourrait permettre de briser cette dépendance et œuvrer au développement réel des pays anciennement colonisés et des États les moins avancés. Les thèses néo-marxistes ont néanmoins perdu de leur influence à la fin de la Guerre froide. Outre la disparition de la plupart des États se réclamant du marxisme, l'incapacité du Sud à s'unir politiquement et le développement économique de certains membres de la périphérie, non pas en s'opposant au centre mais en s'investissant dans la mondialisation, ont pu démentir les données fondamentales des auteurs en cause. Et nombre de conflits, comme la guerre entre l'Irak et l'Iran, ne semblent pas uniquement être le produit d'un système économique.

§ 2. Le transnationalisme

76 ***Les réseaux.*** Selon cette théorie, les grands événements mondiaux ne s'expliqueraient plus par les rapports interétatiques mais par la montée en puissance et la capacité de nuisance de réseaux et d'acteurs privés [2]. Le monde ressemblerait à une gigantesque « toile d'araignée », selon

1. V. par exemple, S. Amin, *L'accumulation à l'échelle mondiale : critique de la théorie du sous-développement*, Paris, Anthropos, 1970, 589 p.
2. Pour reprendre le credo bien connu de Quincy Wright, « ce n'est pas aux seules nations que les relations internationales se rapportent. C'est à des types de groupes très divers – nations, États, gouvernements, peuples, régions, alliances, confédérations, organisations internationales, et même organisations industrielles, culturelles, religieuses – qu'il faut s'intéresser dans l'étude des relations internationales si l'on veut que cette étude soit réaliste. [...] Ne devrions-nous pas concevoir la race humaine comme une communauté qui, quoique divisée en de nombreux sous-groupes géographiques, fonctionnels, politiques, raciaux, économiques et autres, est en train de s'intégrer au sein d'une société, du fait des progrès de la technologie et de la croissance de la population qui met les membres de ces sous-groupes en contact de plus en plus intime les uns avec les autres ? », in *The study of international relations*, New York, Appleton-Century, 1955, p. 6, cité in D. Battistella, J. Cornut, E. Baranets, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 6e éd., 2019, 800 p., p. 208.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'image de John Burton [1] et non au modèle des boules de billard cher aux réalistes (où la scène internationale est ainsi réservée à des États agissant indépendamment de leur régime interne ou de la pression de groupes nationaux). Ici, de nombreux acteurs non étatiques – du touriste au terroriste, en passant par l'individu, les firmes ou les corporations – concurrenceraient l'État dans la régulation et l'orientation des relations internationales. Le monde serait devenu interdépendant et la politique mondiale le produit des interactions entre plusieurs unités ou groupes sans que les États ne puissent désormais maîtriser l'ensemble. L'école transnationaliste se présente comme une prolongation du libéralisme. Partant également de l'individu, elle critique la fiction d'un « État écran » ou d'un État nécessairement médiateur des prétentions extérieures de ses acteurs internes. Le mouvement a pris de l'essor alors que plusieurs évènements, à partir des années 1960, remettaient en cause une vision trop statocentrée des rapports internationaux, tels que la contestation populaire de la guerre américaine au Vietnam, les chocs pétroliers ou le rôle des grandes entreprises comme ITT au Chili.

Le transnationalisme s'appuie initialement sur les thèses de Joseph Nye et Robert Keohane [2] mais aussi sur certains développements de Raymond Aron qui reconnaissait déjà l'existence d'une société transnationale incarnée « par les échanges commerciaux, les migrations des personnes, les croyances communes, les organisations qui passent pardessus les frontières » [3]. Joseph Nye et d'autres vont reprendre ce postulat et considérer que l'ordre interétatique est désormais perturbé par le jeu d'acteurs secondaires, d'acteurs privés. Ils apprécient ainsi le nouveau monde comme un jeu d'échec à trois dimensions – l'échiquier de la force armée où dominent encore les grandes puissances, l'échiquier économique où s'affrontent plusieurs États, l'échiquier résiduel animé désormais par des forces qui échappent au pouvoir des gouvernements [4]. James Rosenau (1924-2011) est un des grands inventeurs du virage transnationaliste, c'est-à-dire de la primauté accordée au dernier échiquier identifié. Il centre son analyse sur la pénétration des acteurs non étatiques dans les affaires internationales classiques [5].

77 Retournement du monde. Précisément, selon James Rosenau, un retournement du monde interviendrait depuis la fin du XX^e^ siècle. Quatre changements majeurs et récents dans la structure politique mondiale indiqueraient un déclin de l'État et une prise de pouvoir des réseaux et individus.

1. J. W. Burton, *World Society*, Cambridge University Press, 1972, 180 p.
2. R. O. Keohane, J. S. Nye Jr., *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, 1972, 460 p.
3. *Paix et guerre entre les nations*, *op. cit.*, p. 114.
4. J. S. Nye Jr., *The Paradox of the American Power : Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford University Press, 2002, 240 p.
5. J. N. Rosenau, *Turbulences in World Politics : A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, 1990, 480 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

En premier lieu, des « macro-unités » viendraient désormais concurrencer les États en prétendant à un rôle majeur sur la scène internationale (on pense aux multinationales aux chiffres d'affaires supérieurs aux PIB de nombre d'États, à l'« hyperterrorisme » porté par des groupes comme Al-Qaida, etc.). L'économiste britannique Susan Strange rejoint ici les thèses de Rosenau et estime que les acteurs traditionnels sont désormais moins décisifs que les hommes d'affaires, les médias ou les financiers [1].

En deuxième lieu, la prolifération de nouveaux États fragilise *in fine* la structure mondiale avec des acteurs trop petits pour faire face à la mondialisation. Nombre d'entre eux deviennent défaillants et ne parviennent même plus à assumer leurs obligations régaliennes (d'où la multiplication des conflits armés non internationaux). Dès lors, les entreprises privées investissent des secteurs d'activité normalement réservés aux États – à l'image du développement de la sécurité militaire privée [2].

En troisième lieu, dans un contexte globalisé, les individus ne s'identifieraient plus seulement à un État mais à d'autres repères. Il y aurait une concurrence entre allégeances. Le fondamentalisme religieux et les individus qui rejoignent les rangs de Daech pour agir parfois contre leur propre État de nationalité en sont de bonnes illustrations.

En quatrième lieu, la mondialisation, toujours, renforcerait les exigences des citoyens. L'auteur cite le mouvement altermondialiste et l'incapacité des États à répondre aux grandes protestations de la fin du XX^e^ siècle. On se souvient également du beau texte d'Edgar Morin sur le XXI^e^ siècle qui aurait commencé avec les manifestations de Seattle en 1999 à l'occasion d'un sommet de l'Organisation mondiale du commerce [3]. Ces nouvelles tensions soulignent l'incapacité d'États fragilisés à réguler les demandes croissantes liées à la globalisation de l'économie, de l'information, des échanges. En somme, l'État est toujours présent mais il n'a plus les mains libres et la même capacité d'agir dans des relations transnationalisées. Les frontières ne s'imposeraient finalement plus comme les références ultimes dans cette ère de « turbulence » mondiale.

78 ***Évaluation du transnationalisme.*** Cette théorie a eu un succès indéniable en France. On la retrouve notamment dans les écrits de Bertrand Badie qui y voit « la revanche de la société civile » sur l'État et un monde désormais multi-centré [4]. Les États seraient précisément victimes d'une

1. S. Strange, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in World Economy*, Cambridge University Press, 1996, 240 p.
2. V. notamment Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées opérant pendant les conflits armés, CICR, 17 septembre 2008 (https://www.icrc.org/). V. ss 22.
3. « Ce qui a surgi à Seattle, c'est la prise de conscience que le contrôle de la mondialisation ne peut s'effectuer qu'au niveau mondial », *Le Monde*, 7 décembre 1999.
4. B. Badie et M.-C. Smouts, *Le Retournement du monde, sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1999, 238 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

triple crise : crise de souveraineté, de territorialité et d'autorité. Ils ne parviendraient plus à maîtriser leurs frontières, ni à défendre leur monopole dans l'exercice de la violence physique. Les attentats du 11 septembre 2001, la capacité des organisations non gouvernementales à obtenir des conventions internationales dans les domaines qui leur importent le plus (Ottawa 1997 sur les mines antipersonnel, Rome 1998 sur l'instauration d'une Cour pénale internationale, New York 2017 sur l'interdiction des armes nucléaires, etc.), la montée en puissance d'une *lex mercatoria* qui échappe aux États, la globalisation de la crise sanitaire engendrée par la transmission du Covid-19 seraient, entre autres, autant d'exemples de l'impotence de l'État, de « l'impuissance de la puissance ». Les individus agiraient désormais de façon autonome, individuelle ou collective, en tant qu'acteurs de la politique mondiale. Dans ces conditions, un événement international ne pourrait plus être expliqué sans référence au poids des individus, à celui des acteurs privés, aux réseaux, qui ont leurs propres intérêts et agendas.

Cette vision fait toutefois l'objet de critiques nombreuses tant le rôle prêté aux acteurs transnationaux paraît excessif et tant l'État y est exagérément présenté comme un acteur dépassé. Elle tend à voir la mondialisation comme un phénomène sans précédent et la capacité des États comme ayant toujours été absolue. Or, les flux migratoires, commerciaux, idéologiques, religieux, ne sont pas récents et, s'il faut bien observer quelques tendances contemporaines, l'État n'a jamais été un acteur omnipotent. On se souvient, par exemple, de la liberté des échanges économiques avant 1914, ou de l'Internationale qui rassemblait des ouvriers. Aujourd'hui, si la présence croissante d'acteurs non étatiques est indéniable – mais lesquels ont véritablement la capacité d'influencer les États ? – la gouvernance des relations internationales demeure asymétrique avec, le cas échéant, des politiques étatiques encore décisives. Tout dépend finalement de quel État on parle. On peut reprendre la fameuse classification de Robert Cooper [1] qui distingue les États « pré-modernes » qui peinent à s'imposer dans leurs frontières, qui ne peuvent adopter de véritable politique étrangère (la Somalie ou l'Afghanistan, par exemple) ; les États « modernes » qui s'accomplissent dans un cadre classique, très attachés à leur souveraineté (les BRICS par exemple [2]) ; les États « post-modernes », soit les démocraties occidentales, aux économies interdépendantes et qui investissent dans le soutien aux acteurs de la société civile, projetant à l'extérieur leur habitus interne. Dans ce paysage, seuls les États pré-modernes peuvent réellement subir l'influence et la nuisance d'acteurs transnationaux. Pour les autres, ce sont davantage des politiques de choix, aux effets surtout marqués dans le domaine économique – et les firmes multinationales se reposent d'ailleurs beaucoup sur leur État de rattachement. Au surplus, les États ont su investir ces nouveaux intervenants, créer de fausses ONG qui n'agissent que pour

1. R. Cooper, *The Post Modern State and the World Order*, Demos, 1996, 50 p.
2. V. ss 687 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

défendre leurs intérêts[1]. Enfin, lorsque les acteurs transnationaux agressent les États (terrorisme), on observe surtout une sorte de retour à la puissance. L'État en sort renforcé, les contre-mesures adoptées – dans le cadre national ou de manière concertée – augmentent ses capacités d'intervention, de surveillance et de maîtrise de ces acteurs.

§ 3. Le constructivisme

79 ***Émergence.*** La pensée constructiviste renvoie d'abord aux sciences de l'éducation et aux thèses de Jean Piaget sur l'apprentissage[2]. On retrouve dans le constructivisme appliqué aux relations internationales cette idée d'une capacité de représentation du réel qui peut évoluer et façonner les comportements des acteurs. L'approche met l'accent sur le poids des ordres imaginaires (religions, droits, mesures, etc.) qui ont permis aux hommes de coopérer et de s'identifier. Longtemps confidentielles, les thèses constructivistes se sont affirmées lors de ces trente dernières années, depuis la fin du monde bipolaire, au point de concurrencer ou de compléter désormais les visions traditionnelles des relations internationales. Si certains courants du réalisme et le libéralisme reconnaissent depuis longtemps le poids des identités, des normes et de la culture dans la paix et la sécurité internationales, le constructivisme va bien plus loin dans l'importance qui leur est accordée.

À supposer qu'il s'agisse d'une véritable théorie – tant ses ambitions ne sont pas prescriptives –, le constructivisme ne repose pas sur les mêmes conceptions que le réalisme ou le libéralisme. Ces dernières doctrines, si elles divergent sur de nombreux thèmes, partagent un fondement individualiste – dans la mesure où les acteurs ont des intérêts fixes et un comportement contraint par la structure des relations internationales – et matérialiste – dans la mesure où la structure est définie par la répartition de la puissance et des capacités. Si le réalisme ou le libéralisme reconnaissent la possibilité que les idées et les normes contraignent la façon dont les États poursuivent leurs intérêts, aucun ne va jusqu'à accepter que ces idées et normes puissent définir ce que sont leurs intérêts. L'école constructiviste franchit ce cap. Elle dénonce les fondements trop matérialistes ou individualistes des doctrines stato-centrées que sont le réalisme et le libéralisme. Le constructivisme repose sur un postulat fort, à savoir la primauté des idées, croyances, valeurs, normes et institutions partagées sur les rapports de force matériels s'agissant de l'orientation de la politique mondiale.

80 ***Origines de la théorie.*** Le constructivisme est issu de la sociologie, du constructivisme social des années 1960, et entend contextualiser – à l'instar de Max Weber et sa conception des faits sociaux – les pratiques

1. V. ss 154.
2. V. notamment *La construction du réel chez l'enfant* [1937], dans une édition de 1998, Delachaux et Niestle, 342 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

observées dans les relations internationales, pour mettre l'accent non sur la structure déterministe du monde mais sur l'intersubjectivité de ses acteurs. Les relations internationales seraient ainsi « socialement construites » et les États sont le produit de processus historiques complexes, sociaux, politiques voire idéologiques. Dès lors, les intérêts des acteurs varient en fonction des normes et identités qu'ils partagent. Cette approche critique est récente et il est difficile d'en identifier des partisans avant la fin du XX^e siècle. Nicholas Onuf en est l'un des inventeurs [1]. Il s'agissait de mieux expliquer le changement observé dans le monde, et notamment dans une période de troubles et d'espérances à la suite de l'effondrement du bloc soviétique. John Ruggie [2], Martha Finnemore [3] ou Alexander Wendt [4] sont d'autres piliers de cette école. Peter Katzenstein a également apporté une contribution majeure en critiquant nombre des thèses réalistes dans les domaines de l'intervention militaire, de la course aux armements ou de l'évolution des grandes puissances pour souligner le poids de l'identité et des normes dans la définition même de la politique extérieure [5].

81 ***Orientations principales.*** Pour les constructivistes, les comportements ne sauraient être réduits à une position stratégique, à la conception immuable de ce qui relève de l'intérêt national. Ce que veulent les acteurs des relations internationales, et en particulier les États, ne serait donc pas fixe et prédéterminé mais fonction d'un certain nombre de variables. Les représentations mentales des opinions publiques et des dirigeants seraient notamment façonnées par l'identité, à l'instar du nationalisme arabe dans les années 1960-70, par la connaissance, et la distinction entre les faits naturels (tels que la gravité, les éléments, etc.) et les faits construits (tels que les réfugiés, les droits de l'homme, la souveraineté, etc.) – dont la définition et la portée peuvent évoluer dans le temps et dans l'espace. Les règles, les normes – comme standard de comportement approprié – et les perceptions joueraient ainsi un rôle fondamental dans les politiques étrangères des États. Alexander Wendt a ainsi montré que la structure profonde de l'anarchie des relations internationales est davantage culturelle que matérielle. L'auteur prend comme exemple une civilisation extraterrestre qui arriverait sur Terre. Notre réaction serait certainement fonction des signaux qu'ils enverraient : « *this process of signaling, interpreting, and responding completes a "social act" and begins the process of creating intersubjective meanings* » [6]. Il distingue précisé-

1. V. surtout N. Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* [1989], Routledge, 2012, 340 p.
2. J. G. Ruggie, *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, Routledge, 1998, 312 p.
3. M. Finnemore, *National Interests in International Society*, Cornell University Press, 1996, 176 p.
4. A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999, 429 p.
5. P. Katzenstein, *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 1996, 560 p.
6. « Anarchy is what States Make of It: the Social Construction of Power Politics », *International Organization*, *op. cit.*, p. 405.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ment trois identités qui sont partiellement ou totalement définies par les interactions entre États. Il s'agit des identités de type (régime politique, système économique, entre autres), des identités de rôle (puissance révolutionnaire, hégémonique, conservatrice, etc.) et des identités collectives (le partage d'une identification avec un ou plusieurs pairs, le panarabisme par exemple).

Le comportement d'un État et les réactions qu'il va susciter dépendent du jeu de ces différentes identités. Autrement dit, le poids de l'anarchie dans les comportements des États peut varier selon l'identité que se donne chaque État et celle qu'il donne à ses pairs. Selon qu'il perçoit autrui comme un ennemi, comme un rival ou comme un allié voire un ami, l'État agira dans une anarchie absolue (avec des réflexes de prédation, d'auto-protection et une dimension conflictuelle et militaire centrale), relative (avec la possibilité ici de reconnaître les statuts des différents acteurs et de construire une première régulation juridique des rapports entre eux) ou temporaire (avec l'émergence de relations pacifiées et de régimes ambitieux). En conséquence, l'étude des capacités matérielles ne suffirait pas à bien comprendre les rapports internationaux et il conviendrait d'insister sur l'environnement social et sur les identités et perceptions mutuelles des différents acteurs. La guerre entre la France et l'Allemagne est en ce sens impensable aujourd'hui à la suite de plusieurs décennies de rapprochements sociaux, économiques et politiques entre ces deux États et d'une révolution conséquente dans l'identification réciproque. La « communauté de sécurité » construite entre deux ennemis historiques atteste la possibilité de dépasser des analyses réalistes traditionnelles [1]. Lorsqu'émerge un consensus sur l'évolution des règles et normes constitutives de l'interaction globale, alors des changements majeurs dans les relations internationales se produisent. Par exemple, si le recours à un type d'armes est désormais considéré comme créant des maux superflus et comme étant « barbare » par différents acteurs sociaux, il peut être écarté par des États qui souhaitent être perçus comme « civilisés » – quand bien même l'emploi de ces armes pourrait apporter un avantage militaire sur un terrain donné.

82 ***Applications.*** Les constructivistes s'intéressent en particulier à l'impact des droits de l'homme et de la norme morale dans les relations internationales ; à la socialisation dans les organisations internationales et à ce que cela implique s'agissant de la perception de l'autre ; au rapport entre puissances européennes et promotion du droit international. Sur ce dernier point, si l'on considère que l'« identité nationale » de l'Union européenne est marquée par le rôle du droit, la politique de l'Union européenne à l'égard du droit international en général et des traités protecteurs des droits de l'homme et du droit humanitaire en particulier aurait

1. Les réalistes répondent que le succès – relatif – de l'Union européenne et le rapprochement franco-allemand doivent moins à la construction d'une identité commune qu'à l'existence d'une menace supérieure (la puissance soviétique) et à l'engagement des États-Unis dans des garanties inclusives (OTAN).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

naturellement comme ambition de reproduire les mécanismes d'intégration juridique en vigueur au niveau communautaire et européen. L'Europe a ainsi une politique extérieure normative unique – aucune autre aire géographique n'est partie à autant de conventions internationales. En outre, les conflits entre États ne dépendraient pas seulement de la mécanique de l'équilibre des puissances mais de comment ils se perçoivent entre eux. Les relations internationales apparaissent alors davantage conditionnées par un ensemble de croyances et d'institutions partagées par les acteurs que par des rapports de puissance strictement matériels.

Les constructivistes estiment que les identités des nations évoluent dans les interactions avec les partenaires. La stigmatisation d'un acteur (Russie ou Corée du Nord par exemple) entraînerait sa radicalisation. Il y aurait alors, à côté des guerres pour la sécurité ou le profit, des guerres pour la reconnaissance d'une identité. Dit autrement, Alexander Wendt et d'autres prétendent que l'action extérieure d'un État dépend également de son « identité de type » et de son « identité de rôle », c'est-à-dire des caractéristiques communes à certains États auxquels cet État est identifié, et des comportements précis que ses pairs attendent de lui en raison de sa qualité. Si l'on prend l'exemple des États-Unis, ils auraient réussi à être identifiés comme une démocratie libérale défendant des valeurs de justice et de responsabilité pénale dans leur politique extérieure. Ainsi, pour que leurs identités de type et de rôle ne soient pas altérées par un refus « trop réaliste » de la justice pénale internationale ou du droit international humanitaire lors du virage néoconservateur de leur politique extérieure en 2002, ils ont veillé à adopter un discours qui justifie une opposition à la Cour pénale internationale, par exemple, une institution *a priori* conforme à leur identité de type et de rôle, par les menaces que cette juridiction engendrerait à l'encontre des droits fondamentaux pour les États-Unis (le *Bill of Rights*, l'absence d'un jury populaire, l'absence de légitimité du procureur, etc.). Intéressante, cette école se présente finalement davantage comme un programme de travail original que comme une théorie à part entière. Nulle prescription ou conseil précis aux princes dans les œuvres constructivistes mais la seule volonté d'un nouvel éclairage sur les déterminants contextuels des comportements des acteurs des relations internationales.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

Deux concepts centraux

83 ***Point de départ.*** Toutes les doctrines et théories ont donc leur propre conception de « l'état de nature » des relations internationales, de la situation initiale des rapports entre acteurs mondiaux. Si elles reconnaissent l'état initial de la scène mondiale, marqué par l'absence d'une autorité centrale instituée, elles divergent sur les conséquences et perspectives. Comme le dit Dario Battistella, « la structure anarchique du système westphalien a depuis toujours substantiellement co-existé avec une distribution hiérarchique de la puissance et une différenciation hiérarchisée des valeurs, et s'il est vrai que le principe de l'anarchie ne constitue pas nécessairement le point d'aboutissement de toute réflexion sur l'objet "relations internationales", il n'en reste pas moins le point de départ, de même qu'il demeure pertinent pour définir la discipline "Relations internationales" » [1]. Par ailleurs, si l'État est bien perçu comme un acteur clef qui poursuit ce que l'on appelle l'intérêt national, celui-ci recouvre des réalités différentes dans les doctrines concurrentes. On recense ainsi deux concepts partagés, l'anarchie et l'intérêt national, mais qui font l'objet d'interprétations divergentes, en particulier entre les doctrines réalistes et libérales.

SECTION 1

L'anarchie

84 ***Identification de l'anarchie.*** Le premier penseur à qualifier les relations internationales d'anarchiques, c'est-à-dire privées d'autorité centrale, fut le pacifiste anglais G. Lowes Dickinson, au début du XX[e] siècle dans son ouvrage *The European Anarchy* (1916) [2]. Aujourd'hui cette qualification dans son aspect le plus basique – qui renvoie non au chaos ou au désordre mais seulement à l'absence d'autorité supérieure aux États – fait l'unanimité. Chacun conviendra que la « société internationale est caractérisée par l'absence d'une instance qui détienne le monopole de la

1. D. Battistella, J. Cornut, E. Baranets, *Théories des relations internationales*, *op. cit.*, p. 28.
2. *The European Anarchy* [1916], Echo Library, 2007, 156 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

violence légitime » [1] et qu'« il est impossible de concevoir une théorie des rapports internationaux qui ne mettrait pas à son centre les phénomènes politiques qui naissent de la fragmentation du monde en unités distinctes » [2]. Mais chaque théorie interprète l'anarchie initiale des relations internationales d'une manière singulière.

85 ***Interprétations réalistes.*** Chez les réalistes, l'anarchie est un état de guerre ou de conflit perpétuel dans les relations internationales. Comme l'écrit Hobbes à propos de la nature des relations humaines, les rapports internationaux sont gouvernés par de la méfiance et des réflexes de prédation. Les États, acteurs majeurs de la scène internationale, ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour assurer leur sécurité. Et ils sont nécessairement attentifs aux comportements de leurs pairs, tout accroissement des capacités d'autrui justifiant une contre-mesure, selon une logique d'équilibre. L'incertitude générale engendre un double dilemme de sécurité [3]. Le premier concerne l'interprétation à donner, offensive ou défensive, aux actes et comportements extérieurs des pairs. Le second renvoie à la réponse à donner à l'interprétation finalement effectuée. Faut-il rétablir la dissuasion quitte à recourir à la force de manière préemptive ou jouer l'apaisement ? En réalité, un système anarchique s'appréhende surtout comme un « système de peur », « un système compétitif où les États ont peur d'être attaqués, ont peur de laisser entrevoir la possibilité d'une attaque, ont peur de ne pas être prospères, ont peur de perdre leur statut, peur d'être oppressés par d'autres, etc. » [4]. Et dans la mesure où la caractéristique principale des rapports internationaux réside dans la légitimité du recours à la force, il ne saurait être question d'évolution décisive des rapports interétatiques. Ainsi que le rappelait Hans Morgenthau, « *the struggle for power is universal in time and space* » [5]. L'absence d'une autorité centrale engendrerait nécessairement de la compétition, de l'appréhension et du conflit entre les États et limiterait leur aptitude à la coopération, même lorsqu'ils partageraient des intérêts communs. L'anarchie conflictuelle est ainsi, pour les réalistes, une situation définitive, et les dirigeants doivent comprendre que les mécanismes de coopération ne sont qu'illusoires et éphémères au vu du système international. C'est le règne du « *self-help* » cher à Kenneth Waltz [6].

Il s'agit bien d'une vision pessimiste, qui relativise les progrès de la coopération internationale ou le phénomène des organisations internationales. Rien ne garantirait la sécurité dans un monde anarchique aux inté-

1. R. Aron, « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de science politique*, vol. 17, 1967, p. 837-861, p. 845.
2. S. Hoffmann, « Théorie et relations internationales », *Revue française de science politique*, vol. 11, 1961, p. 413-433, p. 426.
3. C.-P. David et O. Schmitt, *La Guerre et la Paix : approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 4e éd., 2019, 564 p., p. 120 s.
4. *Ibid.*, p. 123.
5. *Politics among Nations*, *op. cit.*, p. 17.
6. *Theory of International politics*, *op. cit.*, (et notamment chapitre 6 « Anarchic Orders and Balances of Power », p. 102 s.).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rêts concurrents et tout rapprochement ne peut être que marginal et fragile. Certains réalistes, minoritaires cependant, comme Karl Deutsch [1], reconnaissent l'existence dans certaines zones du monde de « communautés de sécurité » qui rassemblent des États ayant renoncé entre eux au recours à la force pour régler leurs différends. Il s'agit souvent de duos, tels que la Suède et la Norvège, mais on peut également penser à la construction européenne. Ces associations, plus ou moins formelles, peuvent aller jusqu'à la fusion de leurs composantes, à l'instar des États-Unis. Ce dépassement partiel et local de l'anarchie conflictuelle des relations internationales dépend notamment des liens historiques entre les parties et de la compatibilité de leurs régimes et valeurs, bref du degré d'échanges, de confiance, de ressemblance entre les membres. D'autres auteurs, comme Barry Buzan, estiment que le système international connaît une phase anarchique plus mature et que la sécurité de l'ensemble doit être appréciée au regard de dimensions non militaires comme les questions environnementales ou sociétales, même si la sécurité des individus a ceci de paradoxal qu'elle peut être menacée par son protecteur, l'État.

86 ***Interprétations libérales.*** Chez les libéraux, l'anarchie initiale des rapports interétatiques, si elle produit bien du conflit, n'est nullement définitive. Des organisations peuvent jouer le rôle de médiateurs et limiter la réticence des acteurs pour la coopération. Autrement dit, la régulation de l'état anarchique initial est souhaitable et possible. Plusieurs leviers existent, avec le rôle particulier des institutions internationales notamment. L'interdépendance entre acteurs peut être cultivée et les conflits progressivement disparaître au profit de modes pacifiques de règlement des différends. La quête de sécurité dans le monde tel qu'il est ne saurait ainsi dépendre uniquement de l'ascension ou du déclin des grandes puissances. Des systèmes de sécurité collective peuvent permettre des bénéfices mutuels. S'inspirant des écrits de John Locke ou d'Emmanuel Kant, la doctrine libérale croit dans le progrès des relations internationales, dans la pacification des rapports interétatiques. Les individus, acteurs clefs des relations internationales, penchant naturellement vers la coopération, il est ainsi possible d'œuvrer à un monde moins conflictuel en favorisant les échanges et les discussions entre représentants de régimes démocratiques. L'auto-régulation est donc accessible et on ne trouve nulle fatalité à la dimension conflictuelle des relations internationales.

En définitive, les constructivistes dépassent le débat entre réalistes et libéraux en interrogeant les incidences mêmes de ce que l'on entend par anarchie des relations internationales. Selon une formule célèbre d'Alexander Wendt, *« [a]narchy is what states make of it »* [2]. Cela signifie que l'anarchie – au moins dans ses conséquences sur la politique mon-

1. *Political Community and the North American Area. International Organization in the Light of Historical Experience* [1957], Princeton University Press, 2015, 246 p.
2. « Anarchy is what States Make of It : the Social Construction of Power Politics », *International Organization*, vol. 46, n° 2, 1992, p. 391-425.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

diale – n'est aucunement une caractéristique inhérente aux relations internationales mais seulement une construction sociale que les États peuvent défaire par de nouvelles pratiques et perceptions mutuelles. Les États culturellement proches ne se considèrent d'ailleurs pas engagés entre eux dans une relation anarchique à la dimension conflictuelle. Dès lors, les dirigeants et membres des sociétés civiles pourraient changer les identités traditionnellement associées aux uns et aux autres et promouvoir d'autres rapports internationaux, nullement conflictuels.

SECTION 2

L'intérêt national

87 ***Concept.*** Il s'agit d'un concept omniprésent – sans être pleinement dévoilé – dans l'étude des relations internationales. Alain Plantey rappelait ainsi que « la diplomatie exprime, défend et développe l'intérêt national » [1]. En d'autres termes, et si l'on conserve une approche stato-centrée des rapports mondiaux, il conviendrait de faire la part belle à l'étude des intérêts nationaux dans la mesure où les États tendent « naturellement » à construire leur politique extérieure et à agir à l'étranger en fonction de leurs intérêts particuliers et non pas en fonction d'une quelconque morale ou d'une religion donnée. Mais, comme le dit malicieusement Gabriel Robin, « l'intérêt national est à la fois ce qu'on honore le plus et ce qu'on se soucie le moins de définir » [2].

§ 1. Une référence essentielle

88 ***Détermination de l'intérêt national.*** On peut *prima facie* se dire que ce qui importe le plus à un État est ce qu'il voudra défendre dans ses relations internationales ; ce qu'il entend préserver, défendre, promouvoir dans son rapport avec les autres acteurs de la scène internationale. Il peut s'agir, par exemple, de l'intégrité de son territoire, de la protection de ses nationaux, de l'accès aux ressources qui lui sont nécessaires, de la sécurisation de ses différentes filières d'alimentation, de la promotion de sa culture et de ses entreprises, de la préservation d'une zone d'influence immédiate, etc. La liste ne saurait être exclusive et elle varie selon les États et leur position, plus que selon des conceptions théoriques.

1. A. Plantey, *De la politique entre les États. Principes de diplomatie*, Paris, Pedone, 2e éd., 1991, p. 96.
2. G. Robin, *Entre empire et nations. Penser la politique étrangère*, Paris, Odile Jacob, 2004, 333 p., p. 119.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

En France, par exemple, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement indique, au regard de son objet, ce qui doit être qualifié d'« intérêts fondamentaux de la Nation » (article 2). Il s'agit de « l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; [des] intérêts majeurs de la politique étrangère, [de] l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et [de] la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; [des] intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ; [de] la prévention du terrorisme ; [de] la prévention : a) des atteintes à la forme républicaine des institutions ; b) des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ; c) des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ; [de] la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ; [de] la prévention de la prolifération des armes de destruction massive » [1].

89 ***Différentes visions de l'intérêt national.*** Chaque théorie a sa propre interprétation de ce qui constitue l'essence de l'intérêt national d'un État. Pour Hans Morgenthau et la doctrine réaliste, « *[...] above all, remember always that it is not only a political necessity but a moral duty for a nation to follow in its dealings with other nations but one guiding star, one standard for thought, one rule for action : THE NATIONAL INTEREST* » [2]. Les autres doctrines reconnaissent également l'importance de la référence. Même les constructivistes, avec Alexander Wendt, affirment qu'on ne peut nier que les États agissent sur la base d'intérêts nationaux tels qu'ils les perçoivent [3]. Pour les réalistes, l'intérêt national ne peut être qu'égoïstement défini, il n'y a pas, ou à la marge seulement, d'intérêts partagés, de communautés de destin. Selon le propos bien connu de Charles de Gaulle dans ses Mémoires de guerre, « [a]ucune épreuve ne change la nature de l'homme ; aucune crise, celle des États. En somme, au club des Grands, nous trouvions, assis aux bonnes places, autant d'égoïsmes sacrés qu'il y avait de membres inscrits » [4]. L'intérêt national ne saurait alors raisonnablement s'apprécier avec des valeurs universelles : la morale, l'amitié, ou la loyauté. La construction précise de l'intérêt national dépend de la position qu'un État donné occupe sur la scène internationale : position géographique, importance de l'État, de ses ennemis, identité de ses voisins, perspectives, etc.

Dans la doctrine réaliste, quand un État agit pour son intérêt national, c'est à la suite d'un calcul solitaire qui vise, selon les circonstances, à maximiser ses gains ou minimiser ses pertes. On le voit, cette conception est fondée sur l'égoïsme de chaque État et sur la rationalité des décideurs. Peu importe le régime politique, en effet, la seule chose qui compte

1. Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF* n° 0171 du 26 juillet 2015, p. 12735 s.
2. H. J. Morgenthau, *In Defense of the National Interest*, New York, Alfred A. Knopf, 1951, 283 p., p. 242 (les majuscules dans la citation sont de l'auteur).
3. A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, *op. cit.*
4. *Mémoires de guerre, 1944-1946, Le Salut*, Paris, Plon, 1959, 653 p., p. 65-66.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

dans la détermination de l'intérêt national est la puissance relative de chaque État. Les réalistes s'entendent pour voir dans la puissance ou dans la sécurité l'une des composantes majeures de l'intérêt national.

Pour les libéraux, l'intérêt national d'un État ne saurait être seulement résumé aux questions de puissance et de sécurité. Il est fonction des préférences, de l'identité des décideurs. Il s'agit davantage d'un intérêt partisan, qui varie selon les époques et les idéologies. Surtout, il correspond aux préférences des acteurs privés qui parviennent au pouvoir. Par exemple, lorsque les États-Unis sont intervenus en Irak en 2003, l'explication libérale consistait à dire que cette action ne répondait pas à un intérêt national américain lié à une quête de puissance ou de sécurité. En revanche, on comprend mieux cette décision si l'on prend en compte la volonté de démocratiser cette zone et l'influence du lobby pro-israélien (l'AIPAC notamment) dans la détermination de l'intérêt national sous la première Administration Bush (2000-2004). En résumé, la vision libérale de l'intérêt national en fait un concept relatif. Tout dépend de la qualité des intérêts privés, ce qui explique la préférence des libéraux pour le régime démocratique : les intérêts collectifs peuvent plus facilement atteindre le pouvoir. En définitive, l'élargissement de la définition à des éléments abstraits, tels que l'honneur ou la gloire, la culture ou l'identité, participe à rendre encore plus obscure la notion d'intérêt national. La multiplication des acceptions théoriques a ainsi brouillé ce qu'il faut entendre de ce concept qui peut persuader sans convaincre et constituer ainsi un référent bien utile aux politiques.

§ 2. Une référence incertaine

90 ***Un concept subjectif.*** Comme l'indiquait Raymond Aron, plutôt critique du concept, « quelle que soit la diplomatie d'un État, rien n'empêche de décréter que celle-ci a été dictée par la considération de l'intérêt national, aussi longtemps que l'on n'a pas donné une définition rigoureuse de celle-ci » [1]. Le président Jacques Chirac, et bien d'autres, ont par exemple toujours affirmé que la France se réservait le droit d'une riposte nucléaire en cas d'attaque terroriste sur son territoire, au nom de sa « détermination à protéger ses intérêts ». Dans ces conditions, l'intérêt national peut-il être objectivement défini ? Ne vient-il pas simplement habiller les préférences subjectives des décideurs politiques face à des circonstances particulières, voire refléter les aspirations d'une classe dominante ou le résultat de conflits entre administrations et ministères ?

L'intérêt national apparaît en tout état de cause toujours lié à un projet politique. On peut citer ici le cas des sanctions prises par certains États contre la Russie à la suite de sa politique en Ukraine (depuis 2014 à la suite de l'occupation de la Crimée et de l'engagement militaire dans l'Est).

1. R. Aron, « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de science politique*, *op. cit.*, p. 837-861, p. 847.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

De telles mesures peuvent se révéler contraires à l'intérêt économique de la France mais être néanmoins jugées nécessaires sur le plan stratégique. Tout est donc affaire d'appréciation et chaque gouvernement pourrait ici, au nom de l'intérêt national, soutenir de telles sanctions ou, au contraire, défendre la continuité de la relation économique avec Moscou. La survie même d'un État peut d'ailleurs être jugée comme non conforme à l'intérêt national ! Il suffit de penser aux fusions observées dans l'histoire contemporaine, comme la réunification de l'Allemagne ou la constitution de la République yéménite, et aux partitions consensuelles comme celle de la Tchécoslovaquie, par exemple. Comme le dit Olivier Schmitt, « ce n'est pas l'intérêt qui dirige la politique, c'est la politique qui définit l'intérêt » [1].

91 ***Un concept rejeté ?*** Quoi qu'il en soit, l'intérêt national tend aujourd'hui à être jugé mauvais guide, à être vu comme le symbole d'une ambition étrangère capable de mépriser les valeurs de la communauté au nom de la raison d'État. La formule n'a plus bonne presse, au moins dans les démocraties occidentales. En France et ailleurs, les dirigeants n'osent plus s'y référer trop directement, sauf en matière de dissuasion nucléaire (en parlant d'ailleurs d'intérêt « vital »). Pour le reste, ils préfèrent une sorte de *storytelling* qui fait la part belle, dans les justifications d'intervention extérieure, aux grands principes et aux valeurs. Nous n'aurions plus que des causes universelles à défendre et une opération extérieure française ne saurait être motivée par des intérêts particuliers. Par exemple, dans son discours justifiant l'opération *Serval* au Mali, le président François Hollande affirmait « sur le plan politique, tous les pays sont non seulement solidaires mais convaincus que nous avons pris la bonne décision et que la France a une responsabilité particulière parce qu'elle est la France. Non pas parce qu'elle a des intérêts au Mali – nous n'en avons aucun – mais parce que nous avons la capacité d'intervenir. Il se trouve que nous sommes une puissance, que nous avons un outil de défense et que lorsque nous sommes mandatés par la communauté internationale, appelés par un pays ami, soutenus par les pays africains – et que nous avons vocation à leur laisser la place – nous prenons notre responsabilité » [2].

92 ***Un concept insuffisant.*** On estime ensuite que la référence à l'intérêt national est insuffisante et il conviendrait déjà de ne pas en avoir une vision trop rigide et rationnelle. Les passions exercent, par exemple, une influence non négligeable. L'intérêt national peut finalement dépendre d'éléments subjectifs – les préférences des acteurs décisionnels – et d'éléments objectifs – la sécurité et la puissance. Jean-Baptiste Duroselle et bien d'autres se sont attachés à montrer combien l'action d'un État pouvait dépendre non seulement des fameuses « forces profondes » mais

1. *Pourquoi Poutine est notre allié ? Anatomie d'une passion française*, Hikari Éditions, 2017, 132 p., p. 70.
2. Conférence de presse du président de la République à Dubaï, Émirats arabes unis, 15 janvier 2013 [http://discours.vie-publique.fr/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

également de leurs interactions avec la personnalité variable de ses dirigeants, qu'ils aient par exemple un tempérament « martien » ou « vénussien » [1]. Ainsi que l'affirmait déjà François de Callières, « outre les intérêts généraux des États, il y a les intérêts particuliers et les passions dominantes des Princes et de leurs Ministres ou de leurs favoris qui déterminent souvent les résolutions dans les affaires publiques » [2]. En d'autres termes, la peur, l'avidité, l'honneur peuvent aussi jouer un rôle dans l'orientation des politiques extérieures. L'*Iliade* n'est-il pas le récit de guerres lancées plus pour l'honneur que pour des territoires ou une religion ? Des objectifs immatériels comme la gloire, le rayonnement personnel voire le défi viennent alors perturber l'analyse de ce qu'est l'intérêt national. Comment apprécier ainsi la décision de Bachar Al-Assad d'avoir recours en avril 2017 à l'arme chimique, une décision par laquelle il sait exposer son régime à des représailles alors que la situation sur le terrain lui est favorable ? Toute la politique d'un État ne saurait être rationnelle ou raisonnable car les hommes ne le sont pas toujours.

Par ailleurs, valeurs et intérêts n'apparaissent pas comme incompatibles ; défendre la démocratie ou les institutions internationales, c'est aussi défendre la place privilégiée de la France au sein de celles-ci, une « identité levier » [3]. Il est toutefois des domaines où les affirmations de principe se heurtent également à des pratiques plus nuancées, s'agissant par exemple des relations commerciales avec la Chine ou la Russie qui semblent bien souvent passer avant la question des droits de l'homme – en tout cas pour certains États. Il est parfois délicat de défendre des valeurs dans des situations où l'on n'a pas les moyens et la volonté de tenir de telles positions. Cela peut créer des frustrations inutiles et se révéler contre-productif.

1. *Introduction à l'étude des relations internationales*, *op. cit.*
2. F. de Callières, *De la Manière de négocier avec les souverains* [1716], édition présentée par P.-M. Eisemann, Paris, Pedone, 2018, 206 p., p. 73.
3. V. toutefois sur ce point J. de Gliniasty, *La diplomatie au péril des « valeurs ». Pourquoi nous avons eu tout faux avec Trump, Poutine et d'autres…*, L'inventaire, collection Valise Diplomatique, 2017, 160 p., et plus largement, T. de Montbrial et T. Gomart (dir.), *Notre intérêt national : Quelle politique étrangère pour la France ?*, Paris, Odile Jacob, 2017, 332 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

PREMIÈRE PARTIE

Les acteurs des relations internationales

93 ***Typologie.*** De l'individu à l'État, il existe toute une série d'acteurs qui entendent avoir un rôle qui ne soit pas seulement local. Ils œuvrent alors de manière individuelle ou collective sur la scène internationale et contribuent tant à certains désordres observés qu'à la structuration des rapports mondiaux [1]. Il n'en demeure pas moins que certains acteurs pèsent davantage que d'autres et agissent plus librement que d'autres. En somme, tous ne peuvent être également considérés, il subsiste une différence de degré et de nature entre ceux qui orientent la politique mondiale et font les grands événements internationaux. On peut ainsi identifier trois genres d'acteurs qui se distinguent selon leurs statuts, leurs moyens d'actions et leurs engagements. Les acteurs dits normatifs voient d'abord leur existence et leur puissance canalisées par le droit – témoignage ici de leur importance historique et pratique. Il s'agit des États et des organi-

1. Le poids d'entités privées dans certains conflits apparaît en ce sens indéniable, à l'image de la responsabilité de firmes multinationales ou de milices irrégulières dans les hostilités observées dans l'Afrique des Grands lacs (en partie pour le contrôle de ressources comme le coltan – un minerai indispensable à la fabrication de composants électroniques). Dans le même temps, les acteurs non étatiques peuvent aussi se révéler précieux dans la « gouvernance » des relations internationales. Leur engagement est désormais primordial dans certains domaines (réchauffement climatique, régulation d'Internet, développement, etc.).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sations internationales. C'est bien autour d'eux que s'organise le monde, ils y jouent les premiers rôles. Les acteurs dits revendicatifs sont ceux qui se déploient à partir d'un territoire donné et entendent prolonger à l'international leurs activités. Ils évoluent parfois sur une scène qui leur est propre, qu'elle soit économique ou sociétale, même s'ils réclament souvent le concours des États et des organisations internationales au soutien de leur cause. On évoquera ici le rôle des firmes multinationales et des organisations non gouvernementales. Enfin, les acteurs dits subversifs, de l'ombre, sont ceux qui, dans leurs existences comme dans leurs comportements, manquent délibérément aux normes de comportement posées. Ils menacent par conséquent la paix et la sécurité internationales. On sait combien les groupes terroristes, par exemple, peuvent se jouer des frontières, prospérer sur la défaillance de certains États, entraîner un chaos local et des actes contraires au droit international. L'émergence de ces acteurs complique le processus de décision pour les États et pour les organisations internationales et perturbe les équilibres et les régimes établis.

Les catégories proposées – acteurs « normatifs », « revendicatifs », et « subversifs » – restent bien entendu assez grossières. À vrai dire, on serait tenté de qualifier certains États de « subversifs » tant leurs comportements remettent parfois en cause les normes existantes. Mais, pour les besoins de l'exercice, le triptyque choisi semble le mieux à même de souligner les traits principaux de chacun. Les développements suivants reviennent par conséquent sur ces trois grandes figures qui contribuent à ce que les relations internationales soient ce qu'elles sont. Ils comprennent également une brève étude de deux données influentes : les opinions publiques et les croyances religieuses.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 1

Les acteurs normatifs

94 ***États et organisations internationales.*** Les acteurs dits « normatifs » sont ceux qui fixent ou prescrivent des règles de comportement dans les relations internationales. Il s'agit d'acteurs rattachés au pouvoir politique, émanant directement ou indirectement d'une volonté souveraine. Le genre renvoie en réalité à seulement deux entités : l'État et l'organisation internationale. Il faut toutefois bien les différencier. L'État se présente comme l'acteur principal, le sujet originaire, dont l'existence ne dépend pas d'un acte mais de la réunion de certains faits, de l'observation de circonstances de terrain. Seule entité souveraine, capable de soumettre juridiquement et politiquement des espaces et des hommes, sa puissance extérieure peut se révéler considérable. Certains ont même approché le stade de l'empire universel, à l'instar de Rome dans les premiers siècles de notre histoire avec un territoire allant du Maroc à la Mésopotamie, des Îles britanniques à l'Égypte. Par ailleurs, la capacité juridique de l'État est initialement sans autre limite que celle de ses pairs. Il peut en revanche s'auto-limiter et consentir avec d'autres à instituer des organisations internationales qui viendront formaliser la coopération interétatique dans un domaine particulier. Les organisations internationales, aujourd'hui plus nombreuses que les États (plus de 250 contre un peu moins de 200 États), ont ainsi une existence fondée non pas sur des faits mais sur un acte juridique, un traité constitutif. Leur spécialité, la nature et les pouvoirs de leurs organes, la variété de leurs compétences sont ainsi fixés dans un instrument international. En d'autres termes, les organisations internationales sont des sujets dérivés, des créatures étatiques instituées pour servir les intérêts de leurs inventeurs et de leurs membres dans des domaines variés. Elles ont des prétentions tantôt modestes tantôt élevées, sur le plan local ou universel.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

Les États

95 ***L'État, une garantie.*** Pour reprendre Dionisio Anzilotti, « le développement naturel des agrégats humains a pour résultat la formation de groupes sociaux établis à demeure sur un territoire donné et soumis à l'autorité d'un pouvoir unitaire ; ces groupes se posent les uns à l'égard des autres comme complètement indépendants entre eux et comme n'étant pas soumis à une puissance commune. C'est à ces groupes que nous donnons [...] le nom d'États » [1]. L'État, entendu comme organisation politique résultant de la fixation sur un territoire d'un groupe humain qui entend s'administrer par lui-même, présente un double intérêt : pour l'entité qui peut se prévaloir de cette qualité et pour la stabilité des relations internationales. En premier lieu, l'existence d'un État témoigne normalement qu'une collectivité a pu suffisamment se déployer sur un espace donné pour qu'un ordre interne existe et régule les tensions et conflits inhérents à la vie sociale. En second lieu, l'existence de plusieurs États œuvre à une certaine stabilité des relations internationales en formant une sorte de société identifiée, gouvernée par des principes inhérents au statut même de souverain (non-ingérence, égalité, etc.) et dont l'ordre interne est normalement stabilisé [2]. La continuité de la forme étatique au fil des siècles atteste donc que l'État est, *a minima*, une garantie contre le chaos global, « la plus forte expression du profond besoin d'ordre et de sécurité des peuples » [3].

1. D. Anzilotti, *Cours de droit international*, Paris, Sirey, 1929, 534 p., p. 42. L'auteur poursuit « La solidarité de certains intérêts et la communauté de civilisation empêchent les groupes sociaux dont nous parlons de vivre longtemps isolés : elles déterminent entre eux des rapports et font naître ainsi ce que l'on peut appeler au sens large la société des États [...]. Cette communauté internationale n'est possible que dans la mesure où les États qui y participent n'agissent pas d'une manière arbitraire, mais conforment leur conduite à des règles qui limitent la liberté d'action de chacun des États et établissent la façon dont ils doivent se comporter dans leurs rapports réciproques » (p. 43). V. aussi D. Alland, *Anzilotti et le droit international. Un essai*, Paris, Pedone, 2012, 196 p.
2. Comme le dit Steven Pinker dans son ouvrage de référence, « un État qui recourt au monopole de la violence pour protéger ses citoyens les uns des autres est peut-être le réducteur de violence le plus fiable que nous ayons rencontré. [...] Quand les bandes, les tribus et les chefferies furent placées sous le contrôle des premiers États, la répression des raids et des expéditions punitives divisa par cinq leur taux de mort violente. Et quand, en Europe, les fiefs se fondirent en royaumes et États souverains, la consolidation de l'application de la loi finit par réduire encore davantage le taux d'homicides, cette fois-ci en le divisant par trente », in *La part d'ange en nous. Histoire de la violence et de son déclin*, *op. cit.*, p. 874. V. également N. Elias, *La dynamique de l'occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1994, 336 p.
3. A. Plantey, *De la politique entre les États. Principes de diplomatie*, *op. cit.*, p. 7.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

96 ***L'État, une qualité recherchée.*** Même si les États se défont et se refont, souvent dans la violence, la référence demeure et l'État constitue un des rares repères de la scène internationale. Indépassable ? Les quelques projets d'entité « supra-étatique », comme l'Union européenne peut l'être aux yeux de certains, restent pour l'instant inaboutis et s'effacent souvent devant les intérêts divergents de leurs composantes. Si l'autorité de l'État peut être contestée par des acteurs d'une autre nature, qu'on les juge « micro » comme certains de leurs démembrements (villes, régions, etc.) ou comme les organisations non gouvernementales, les firmes multinationales voire les groupes criminels, ou qu'on les voit « macro » (comme les organisations internationales), la forme étatique demeure centrale. Les politiques publiques adoptées de manière unilatérale ou concertée orientent les relations internationales et déterminent la condition même des autres acteurs. L'État est d'ailleurs une qualité encore recherchée aujourd'hui. On en compte quatre fois plus qu'en 1914 et on a parfois l'impression que toute collectivité qui veut peser dans les relations internationales cherche à être juridiquement qualifiée d'État et politiquement reconnue comme tel. Même Daech a voulu que le califat instauré en Syrie et en Irak puisse être qualifié d'État. C'est finalement la défaillance d'une des composantes de l'État, souvent son gouvernement, qui peut venir perturber l'ordre interne et ensuite l'ordre international. En résumé, les relations internationales dépendent avant tout de la vitalité des États qui les composent et des rapports qu'ils entretiennent.

97 ***L'État, une réalité plurielle.*** Si les États sont juridiquement égaux et souverains, on mesure toutes les différences politiques, géographiques ou démographiques qui existent entre les quelque 200 entités ayant aujourd'hui cette qualité – le nombre exact est encore discuté car la qualité étatique de quelques-unes apparaît incertaine (on compte 193 États membres de l'Organisation des Nations Unies [1]). Il pourrait *prima facie* être intéressant de proposer des typologies, de distinguer ces États selon plusieurs critères afin de pouvoir mieux apprécier la variété de ces acteurs essentiels. Mais il n'existe pas de classement reconnu et absolu susceptible d'éclairer l'hétérogénéité des situations. On peine à trouver un indicateur décisif qui prendrait en compte des données générales (géographie, démographie, ressources) et des variables plus politiques (nature du régime politique, politiques économiques, influence diplomatique, dynamisme de la culture, etc.). Il est de toute façon vain de chercher à hiérarchiser ainsi les États tant il paraît difficile d'identifier des critères applicables à tous. On peut simplement reconnaître l'extrême diversité des situations rencontrées derrière la qualité étatique.

Il faut plus précisément revenir sur les conditions d'accession à la qualité étatique et sur l'origine contemporaine de la formation des États, avant de présenter brièvement la condition générale de cet acteur et ses moyens d'expression à l'international.

1. Sur cette organisation, v. ss 439.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 1

Éléments constitutifs

98 ***Faits-conditions.*** Le droit international général et certains instruments conventionnels sont venus préciser à quelles conditions la qualité étatique était constituée. L'article premier de la Convention de Montevideo (1933) énonce ainsi qu'un État est une personne de droit international qui réunit les conditions suivantes : une population permanente, un territoire déterminé et un gouvernement capable d'entrer en relations avec les autres États. Un célèbre avis de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie (1991) ne dit en réalité pas autre chose : « l'État est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir organisé ». Les exigences posées sont simplement tirées de l'observation des éléments constitutifs des premiers États. Trois faits sont ainsi nécessaires et suffisants à ce qu'une entité puisse, s'ils sont réunis, valablement prétendre être un État. Bien évidemment, il n'existe nul arbitre autorisé à juger si les conditions sont *objectivement* réunies de sorte que l'appréciation globale demeure subjective, voire « inter-subjective » selon la formule de Jean Combacau, fonction de l'analyse de chacun. Il en résulte des situations où les conclusions ne sont pas les mêmes selon l'identité et l'intérêt des uns et des autres. L'Abkhazie ou l'Ossétie du Sud sont-elles ainsi des entités souveraines ou des provinces de la Géorgie ? Il faut quoi qu'il en soit s'en tenir au seul examen des trois critères exigés. La reconnaissance, l'acte unilatéral par lequel un État affirme explicitement ou implicitement qu'une entité dispose bien de la qualité étatique, demeure déclarative et non constitutive. Elle ne conditionne pas l'existence juridique de cet État mais seulement son existence politique – même si cela contribue à garantir l'effectivité de son statut. Précisément donc, un État est constitué par l'existence d'un gouvernement sur un espace et une population donnés.

§ 1. L'assise spatiale

99 ***Enjeu.*** Il ne saurait y avoir d'État sans territoire objet de la souveraineté d'un gouvernement. Le monde s'est ainsi longtemps distingué entre espaces « vierges », *terra nullius*, et espaces sous la juridiction d'un maître, entre espaces non étatiques et espaces étatiques. La Terre se présente désormais comme une collection d'espaces tantôt sous l'emprise d'un État tantôt sous administration collective. Les frontières jouent ici un rôle primordial pour cartographier l'ensemble, faire ressortir les histoires singulières des entités en cause et signifier les limites des empires normatifs de chacun.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

100 ***Dimensions.*** Le territoire comprend plusieurs dimensions que les États sont venus progressivement définir et réguler. C'est même une des grandes fonctions du droit international que de répartir les espaces (terre, mer, air)[1]. On trouve toutefois au centre le territoire terrestre à partir duquel on détermine l'espace aérien et, le cas échéant, l'espace maritime qui peut s'y rapporter. La souveraineté de l'État doit donc s'exercer sur un espace qui doit être globalement délimité et qui comprend des terres émergées mais également des composantes liquides (rivières, fleuves, lacs, etc.). En réalité, aucune caractéristique précise n'est exigée pour qu'un territoire puisse constituer l'assise spatiale d'un État. L'espace en cause doit seulement être suffisamment vaste et « intéressant » pour permettre à une population de s'y installer de manière permanente[2]. Les particularités observées ne se limitent pas aux différences de superficie. Le territoire peut être continu, d'un seul tenant, ou composé de plusieurs espaces discontinus (comme les États-Unis ou l'Azerbaïdjan notamment), éventuellement archipélagiques (comme l'Indonésie ou la Grèce par exemple). Au demeurant, chaque espace dispose de ressources plus ou moins nombreuses dont l'importance peut varier dans le temps. Il suffit de songer au poids des ressources pétrolières dans l'affirmation récente de puissances longtemps placées sous la domination de leur voisin, comme ce fut le cas de la Norvège. La découverte d'immenses réserves gazières pourrait en ce sens permettre à des États aujourd'hui fragilisés, comme le Mozambique, de connaître demain un développement spectaculaire. Plus globalement, le climat, la qualité des sols, le relief, l'eau, l'existence d'une façade maritime, la position relative, etc. constituent autant de caractéristiques variables selon les territoires en cause et pouvant susciter la convoitise de ceux qui en sont moins bien dotés.

101 ***Délimitations.*** Les territoires existants sont matérialisés et délimités par des frontières. Elles séparent deux espaces différents, qu'il s'agisse de deux États ou d'un État et d'un espace de genre international (comme la haute mer par exemple). La frontière est un lieu de ruptures et d'exclusions comme un lieu de rencontres et d'échanges. Elle possède bien une double nature. On comprend alors l'intérêt de son tracé et les débats qu'elle peut engendrer[3]. Les frontières actuelles sont le produit du passé (« du temps inscrit dans l'espace » pour reprendre la formule de Michel Foucher) – avec parfois des moments de reconfigurations majeures. Les

1. V. ss 351.
2. En pratique, chaque État dispose d'un territoire unique et les différences matérielles observées peuvent parfois être considérables sur le plan de la dimension ou de la qualité du territoire. Il existe ainsi des États immenses, quasi-continentaux, tels la Russie (17 millions de km²), le Canada, les États-Unis ou la Chine (10 millions de km² chacun). À l'opposé, on trouve des « micro-États » tels le Vatican (moins d'1 km²), Monaco (2 km²), les îles Nauru ou Tuvalu (une vingtaine de km²).
3. Comme l'affirmait Lord Curzon en 1907, « de même que la protection du foyer est ce qu'il y a de plus cher au citoyen, l'intégrité des frontières est la condition de l'existence de l'État », traduit par B. Tertrais et cité *in* D. Papin et B. Tertrais, *L'Atlas des frontières. Murs, Migrations, Conflits*, Paris, Les Arènes, 2021, 175 p., p. 3.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

conséquences de la décolonisation ou de l'éclatement de l'Union soviétique en sont de bonnes illustrations. Il existe aujourd'hui environ 250 000 km de frontières internationales terrestres. Le monde est ainsi divisé par 700 frontières interétatiques dont un grand nombre a d'ailleurs été fixé après la fin de la Guerre froide [1]. Le réchauffement climatique, le dénouement de conflits en cours, la possibilité de nouvelles sécessions, ou les conséquences d'une sorte de réappropriation de certains espaces (en particulier des pôles), pourraient contribuer à faire encore bouger les lignes. On compte toujours une cinquantaine de conflits frontaliers, liés à un rejet de l'héritage colonial, à une maladresse géographique, ethnique ou historique dans la délimitation, à une politique d'affirmation d'un nouveau gouvernement. Aucun continent n'est épargné [2]. Il existe également quelques grands espaces incertains, particulièrement maritimes, où les revendications entre les puissances concernées sont aujourd'hui vives. L'Arctique est un premier exemple avec des visées concurrentes de la Russie, de la Norvège, de l'Islande, du Danemark, du Canada ou des États-Unis. L'Asie est un second exemple. Si la Chine a réglé la plupart de ses vieux contentieux frontaliers terrestres, elle revendique depuis 2009 près de 90 % de la mer de Chine du Sud (deuxième voie maritime mondiale pour le commerce) et investit en conséquence et entre autres mesures dans une poldérisation des récifs [3].

102 ***Intérêt de la frontière.*** La frontière n'a pas toujours bonne presse [4]. Elle n'est pourtant que la manifestation visible de la diversité des peuples et des princes. Son existence permet en ce sens d'organiser la circulation

1. La France, pour sa part, compte 39 frontières terrestres ou maritimes (dont 34 dans les Outre-mer) avec 30 États différents.
2. En Amérique, par exemple, le Guyana et le Venezuela se disputent la province d'Esequibo. Le Pérou et le Chili, quant à eux, n'ont pas encore totalement réglé leur différend sur le point de départ de la délimitation maritime de leurs eaux respectives. En Afrique également, la souveraineté sur le triangle d'Al-Fashaga oppose l'Éthiopie et le Soudan. Le Kenya et la Somalie recherchent pour leur part une solution à leurs désaccords sur leurs frontières maritimes. En Asie, nombre d'îles font l'objet de prétentions incompatibles entre le Japon, la Chine, les Philippines et la Russie, entre autres. En Europe, une partie de l'Est de l'Ukraine revendique son indépendance. Au Moyen-Orient, enfin, ce sont toutes les frontières héritées des puissances européennes qui sont aujourd'hui problématiques.
3. Outre la question de Taïwan, l'empire du Milieu s'oppose notamment aux Philippines (s'agissant du récif de Scarborough, et ce, malgré une sentence rendue dans le cadre de la Cour permanente d'arbitrage en 2016 et défavorable à Pékin, v. *Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (République des Philippines c. République populaire de Chine)*, 12 juillet 2016, PCA Case n° 2012-19) mais aussi au Japon s'agissant des îles Diaoyu ou Senkaku. Le différend entre la Russie et le Japon s'agissant des îles Kouriles est également bien connu.
4. Elle est souvent accusée de tous les maux, on se souvient de la formule de Victor Hugo : « [q]ui a intérêt aux frontières ? Les rois. Diviser pour régner. Une frontière implique une guérite, une guérite implique un soldat. On ne passe pas, mot de tous les privilèges, de toutes les prohibitions, de toutes les censures, de toutes les tyrannies. De cette frontière, de cette guérite, de ce soldat, sort toute la calamité humaine », *in* Discours au Congrès de la Paix, Lausanne, 1869, in *Hugo journaliste*, Articles et chroniques choisis et présentés par Marieke Stein, Paris, GF Flammarion, 2014, 464 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

des hommes et des biens. La frontière matérialise la fin d'une souveraineté, incarne la différence entre le dedans et le dehors, et renvoie au privilège de l'État sur l'espace qui est le sien. La frontière vient donc fixer l'intégrité territoriale à laquelle un souverain peut prétendre, en vertu du droit international et en particulier de l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies [1]. Son franchissement se révèle administrativement plus ou moins aisé selon la politique migratoire des États concernés. En résumé, un monde d'États est un monde de frontières. Celles-ci peuvent d'ailleurs s'appuyer sur des particularités naturelles (fleuve, chaîne de montagnes, etc.), des conventions (parallèle, méridien, etc.) ou différents repères. Une entité peut cependant prétendre à la qualité étatique quand bien même toutes les frontières de son territoire ne sont pas fixées ou qu'il subsiste une incertitude politique majeure (ainsi le Maroc avec la question du Sahara occidental ou la Palestine malgré l'occupation israélienne). Un État peut aussi hériter des frontières d'un autre, notamment lorsqu'il s'affirme à partir du territoire d'un État déjà formé. À cet égard, la décolonisation s'est organisée à partir des frontières administratives propres aux empires coloniaux, acceptées à titre conservatoire comme les nouvelles frontières internationales du territoire devenu autonome (principe dit de l'*uti possidetis juris*) [2]. Il est par ailleurs fréquent que les États doivent redéfinir certaines de leurs frontières en raison d'évolutions naturelles (montagnes, mers, fleuves, etc.). La frontière vient finalement caractériser l'espace étatique et le distinguer de l'acteur organisation internationale qui ne possède nul territoire mais simplement un siège. Certains ont pu croire que ces lignes de délimitation allaient disparaître, emportées par la mondialisation, par le cyberespace, par l'aspiration d'une société civile globale. La tendance actuelle apparaît toutefois moins au démembrement des frontières qu'à leur renforcement : construction de barrières pour des questions sécuritaires ou économiques (une soixantaine de « murs » dans le monde), installation de moyens de surveillance voire de systèmes robotisés confiés à des entreprises privées, etc.

§ 2. L'assise sociale

103 ***Assujettissement d'une population.*** On ne peut penser l'État sans une assise sociale, sans une population que l'histoire peut d'ailleurs transformer en un peuple par le partage d'une langue, de valeurs, d'une culture, etc. L'État représente avant tout un collectif et il ne saurait exister sans sujets soumis à son autorité, sans un groupe d'individus qu'il administre librement sous réserve des obligations internationales auxquelles il aurait consenti [3]. Il n'est pas nécessaire que ce qui forme l'assise sociale de l'État soit un ensemble particulièrement homogène ou composé d'un nombre minimal d'individus. Il suffit que l'on puisse identifier qu'un

1. V. ss 441.
2. V. ss 360.
3. V. ss 297 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

groupe est sédentarisé sur un espace donné. Sur le plan quantitatif, la Terre compte 7,5 milliards d'individus – et peut-être près de 10 milliards d'ici une trentaine d'années [1]. On connaît l'extrême diversité des situations rencontrées en pratique, entre la Chine et l'Inde qui rassemblent chacune près d'1,4 milliard d'individus, et le Vatican qui en compte moins d'un millier – même si plus de 150 États réunissent au moins 1 million d'habitants [2]. Sur un plan qualitatif, l'homogénéité des populations qui se trouvent sur un territoire étatique est souvent variable. Il existe ainsi quelques États multinationaux qui rassemblent plusieurs groupes aux caractéristiques différentes (langue, culture, ethnie, histoire, etc.). La Belgique ou l'Inde en sont des exemples, et de telles entités sont souvent organisées fédéralement afin que chaque nation puisse être impliquée dans l'organisation du pouvoir. Le temps des empires, comme l'Empire austro-hongrois ou les empires coloniaux, qui rassemblaient par la force différentes nations, semble ainsi révolu. Les situations d'États initialement sans nation sont aujourd'hui également plus rares. On se souvient toutefois que l'État français s'est certainement construit sans que ne lui corresponde à l'origine une nation particulière. En revanche, il demeure quelques nations sans État comme la nation kurde, fragmentée sur plusieurs espaces (Iran, Turquie, Irak, Syrie) et qui peine à former le sien au regard du chaos qui règne aujourd'hui dans la région.

104 ***Composition de la population.*** La population d'un État comprend non seulement ceux que cet État reconnaît comme les siens, à savoir ses ressortissants, mais aussi tous ceux qui se trouvent sur son espace (étrangers quel que soit leur statut). Chaque État demeure parfaitement libre de déterminer les conditions d'attribution de sa nationalité, même s'il ne peut s'attendre à ce que ses pairs reconnaissent systématiquement les titres qu'il peut octroyer en fonction du droit du sol, du droit du sang, ou, plus fréquemment, d'une combinaison de ces deux logiques, comme en fonction d'autres critères (mariage, résidence régulière sur le territoire, etc.). Le lien national constitue un titre de compétence personnelle pour l'État dont l'exercice varie selon que l'individu se trouve ou non sous sa juridiction. Même à l'étranger, le ressortissant d'un État peut se voir imposer des obligations par celui-ci (sur le plan fiscal, militaire, ou autres). Un État peut également accorder sa protection diplomatique et engager la responsabilité internationale d'un autre État auquel il imputerait des actes préjudiciables pour son ressortissant et contraires à des engagements internationaux. Dans tous les cas, la nationalité doit cependant reposer sur un rattachement réel entre l'individu qui en bénéficie et l'État qui l'octroie – ainsi que l'a rappelé la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Nottebohm* (1955) [3].

1. Perspectives de la population dans le monde, Nations Unies [https://population.un.org/wpp/].
2. Les dynamiques observées ne sont pas les mêmes. C'est en Afrique que la population croît le plus (40 % de l'humanité d'ici la fin de ce siècle). La population mondiale est donc inégalement répartie, elle préfère les côtes et l'hémisphère Nord, entre autres.
3. CIJ, *Affaire Nottebohm*, Arrêt du 6 avril 1955, *Recueil* 1955, p. 4 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Il existe d'ailleurs des cas d'apatridie, des situations dans lesquelles aucun État ne souhaite reconnaître un individu comme son ressortissant – la recomposition de l'Europe à la suite des deux guerres mondiales ou la disparition de l'Union soviétique ont pu entraîner ici certaines difficultés – et il a fallu attendre 1954 pour qu'une convention majeure vienne essayer de protéger ces derniers (Convention relative au statut des apatrides qui rassemble en 2021 plus de 80 États parties et qui a été complétée en 1961 par une Convention sur la réduction des cas d'apatridie qui réunit désormais plus de 60 États parties). Il n'en demeure pas moins que les apatrides qui se trouvent sur le territoire d'un État font aussi partie de sa population. Et, en vertu du droit international, l'État d'accueil doit aux étrangers présents sur son territoire, sinon placés sous sa juridiction, une protection, un standard minimum de traitement juste et équitable qui s'est sans nul doute enrichi depuis le rappel de cette obligation par la Commission mixte États-Unis-Mexique dans une sentence de 1926 (*Neer*) [1].

§ 3. L'assise politique

105 ***Effectivité et indépendance.*** Si l'exigence d'une assise spatiale et d'une assise sociale se révèle plutôt souple, celle d'un gouvernement est plus délicate. Il s'agit, il est vrai, de l'élément constitutif le moins immédiatement perceptible. Difficile à établir, l'existence d'un gouvernement donne corps à la qualité d'État qui devient alors difficile à perdre – au moins politiquement. Si l'existence juridique précède souvent la reconnaissance politique, celle-ci survit certainement à la perte d'un des éléments constitutifs de celle-là [2]. Par gouvernement, il faut entendre ici l'ensemble de l'appareil administratif qui assure les fonctions traditionnelles d'autorité dans la direction d'un groupe (fixation des normes de comportement, règlement des différends, représentation auprès d'autrui, etc.). On doit retrouver « l'intention et la volonté d'agir en qualité de souverain, et quelque manifestation ou exercice effectif de cette autorité » [3]. En d'autres termes, le gouvernement doit être capable d'assurer les compétences que l'on reconnaît à un État et de le faire sans ingérence extérieure

1. *L.F.H. Neer and Pauline Neer c. United Mexican States*, 15 octobre 1926, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV, p. 60.
2. On observe ainsi qu'un État peut continuer de bénéficier de la force de son passé constitutif alors que son assise politique s'est effondrée sous la pression de revendications internes ou d'une agression extérieure. La Somalie ou la Libye, par exemple, continuent de bénéficier de ce statut aux yeux de leurs pairs alors que leur gouvernement ne paraît plus être en capacité d'administrer tout ou partie de leur territoire.
3. CPJI, *Statut juridique du Groënland oriental*, Arrêt du 5 avril 1933, Série A/B, Fascicule n° 53, p. 21 s., p. 46. Par ailleurs, dans son avis sur le Sahara occidental (1975), la Cour internationale de Justice a estimé que si les liens d'ordres divers qui existaient entre tribus et émirats sahariens au XIX^e^ siècle permettent bien d'affirmer que le Sahara occidental n'est pas un territoire sans maître, cet ensemble politique n'avait cependant pas le caractère d'une personne ou d'une entité juridique distincte des divers émirats et tribus qui le constituaient, v. CIJ, *Sahara occidental*, Avis consultatif du 16 octobre 1975, *Recueil* 1975, p. 12 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(effectivité et indépendance de l'autorité exercée)[1]. On trouve bien sûr quelques cas particuliers à l'instar du Saint-Siège dont la qualité d'État peut même être discutée. Sa souveraineté de mission a été reconnue sur le fondement des accords du Latran (1929) et le Vatican est aujourd'hui considéré comme une autorité indépendante et effective, même singulière, par la majorité des États. Mais il demeure le plus souvent observateur au sein des organisations internationales de référence et jouit de statuts spécifiques sur le plan diplomatique.

106 ***Régime politique.*** L'existence d'un État ne dépend nullement du type de régime politique choisi, donc du mode de séparation horizontale ou verticale des pouvoirs adopté par la communauté. La résolution 2625 (1962) de l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît même un droit inaliénable de « choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre État »[2]. La seule condition ici posée est celle de l'effectivité d'un appareil indépendant, de sa capacité réelle à exercer librement toutes les fonctions traditionnellement dévolues à un État. Peu importe que le régime de gouvernement soit fédéral ou unitaire, monarchique ou républicain, etc. L'État résiste ainsi aux conceptions privilégiées de l'époque[3]. Il suffit qu'un gouvernement existe bel et bien et puisse souverainement diriger une population sur un espace donné, sans aucune interférence subie de la part d'autres autorités.

SECTION 2

Origines contemporaines

107 ***Position du problème.*** L'origine d'un État est avant tout évènementielle. Le fait domine. Simplement, il n'existe plus aujourd'hui de terri-

1. Il peut ensuite accepter des limitations à ses libertés – et tout État a ainsi fait évoluer ses compétences en s'engageant internationalement. On peut toutefois se demander si une entité demeure bien un État lorsqu'elle s'est engagée dans une trop grande « auto-limitation » de ses compétences régaliennes, v. ss 305.
2. AGNU, Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, 2625 (XXV).
3. Au XIX^e siècle, on se souvient de la volonté de certains d'imposer comme seule légitime la forme monarchique. Aujourd'hui, c'est la démocratie que l'on érige en modèle. Nombre de résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU, par exemple, appellent à des « élections périodiques et honnêtes », v. AGNU, Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes, A/RES/45/150, 18 décembre 1990. D'autres organisations internationales, comme l'Union européenne, soutiennent également les démocratisations en cours. Mais cette promotion ne saurait cependant priver une entité d'accéder à la qualité d'État du seul fait d'avoir « choisi » un gouvernement autoritaire.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

toires sans maître [1]. Tout nouvel État provient donc forcément d'un ancien et se forme avec son accord ou contre lui, en vertu éventuellement du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – pour ceux qui sont soumis à une domination, une subjugation ou une exploitation étrangères [2] – ou bien d'une *debellatio* totale ou partielle. L'émergence de nouveaux États à la suite d'un processus de décolonisation est cependant moins fréquente aujourd'hui, de même que la disparition d'une entité souveraine en raison de sa conquête par une autre. Dans ces conditions, la formation d'un État résulte principalement d'une substitution ou d'une sécession. Celle-ci pose bien évidemment bien plus de difficultés que celle-là, car elle est rarement consensuelle – un État n'acceptant pas facilement d'être amputé d'une partie parfois non négligeable de son assise sociale et spatiale. En tout état de cause, on ne saurait négliger les questions relatives aux successions d'États.

§ 1. Substitution ou sécession

108 ***Différences.*** Dans l'hypothèse de la substitution, un ou plusieurs États disparaissent au profit d'un ou de plusieurs autres. Il existe deux procédés possibles. La fusion, d'abord, suppose que des États décident de se réunir et de ne plus former qu'une seule entité souveraine. Ce fut le cas des États-Unis d'Amérique à la fin du XVIII[e] siècle ou du Yémen qui, en 1990, s'est substitué au Yémen du Nord et au Yémen du Sud. La scission, ensuite, correspond à la disparition d'un État au profit de plusieurs. On pense, par exemple, à la disparition de la Tchécoslovaquie en 1992 au profit de la République tchèque et de la Slovaquie. Dans l'hypothèse d'une sécession, un nouvel État se forme à partir du territoire et de la population d'un autre sans que celui-ci ne cesse d'exister. L'amputation peut être importante, en particulier sur le plan économique ou territorial. À la suite de la décolonisation, la France et le Royaume-Uni ont ainsi perdu des espaces considérables qui étaient sous leur souveraineté [3]. La sécession peut être organisée juridiquement même si une telle organisation est souvent le produit d'un rapport de forces ou de revendications de longue date. Par exemple, à la suite d'une longue guerre puis d'un référendum d'autodétermination organisé en 2011, le Soudan du Sud a fait sécession de la République du Soudan [4]. L'accès à l'indépendance repose parfois sur un

1. Certains tentent cependant de profiter des équivoques frontalières entre deux entités souveraines pour créer de nouveaux micro-États, comme le Liberland entre la Croatie et la Serbie.
2. Un droit mentionné à l'article 1 § 2 de la Charte des Nations Unies comme dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale comme la résolution 1514 de 1960 ou la résolution 2625 de 1970.
3. Aujourd'hui, il suffit de penser aux débats actuels sur l'accès à l'indépendance de la Catalogne qui représenterait pour l'Espagne la perte de 1/5[e] de son PIB, ou du Groenland qui aboutirait, pour le Danemark, à la perte de 98 % de son territoire.
4. Il en va de même récemment avec la volonté de l'archipel de Bougainville de s'émanciper de la Papouasie-Nouvelle-Guinée dans le cadre d'un processus concerté mis en place après des années de crises et de violences à la fin du siècle dernier.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

fait accompli, prend corps à la suite d'une administration internationale et d'une déclaration unilatérale d'indépendance – à l'image du Kosovo à l'égard de la Serbie en 2008 [1]. Les tentatives sont en réalité rarement réussies, les États ne voulant guère appuyer de telles revendications de peur que d'autres viennent à leur tour soutenir les éventuelles velléités sécessionnistes de leurs propres provinces (on connaît la formule « chaque État a son Biafra »). Il est finalement des ruptures plus pacifiques. Mais ce n'est pas la majorité du genre. L'Écosse, la Catalogne ou le Québec sont ainsi souvent cités comme de possibles entités sécessionnistes même si telle n'a pas été jusqu'à présent la volonté incontestable de leur population – ou celle des États auxquels elles demeurent rattachées.

§ 2. Succession

109 ***Enjeu.*** Dans les circonstances qui dominent aujourd'hui la formation des États, on comprend que se posent souvent des questions de succession, de « substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire » [2]. On l'a vu lors de la décolonisation, le nouvel État formé doit en principe être libéré de tous les engagements internationaux de son prédécesseur. La fiction a toutefois quelques limites puisque plusieurs droits et obligations sont inhérents au statut même d'État. Lorsqu'il y a scission d'un État, une des nouvelles entités peut se présenter comme l'État continuateur. Celui-ci demeure lié par les obligations internationales acceptées par l'État originaire alors que les autres entités nées de son démembrement ne sont pas comptables de ces engagements [3]. Parfois cependant, on conteste l'héritage, en tout ou en partie. Ainsi, lorsque la République fédérale de Yougoslavie a voulu se présenter comme l'État continuateur de la Yougoslavie entre 1993 et 2001, les autres États issus de la partition de l'ex régime de Tito ont protesté. Il était notamment question de la disponibilité des avoirs déposés à l'étranger. En réalité, on trouve peu de règles générales dans le droit de la succession d'État mais beaucoup de situations particulières.

110 ***Reconnaissance d'un État.*** Il s'agit d'une manifestation de volonté par laquelle un sujet prend acte d'une situation et accepte de tirer toutes les conséquences juridiques impliquées par celle-ci. Elle peut viser bien des hypothèses mais la plus sensible est l'acte par lequel un État entend reconnaître une entité comme un pair et accepter ainsi que son statut

1. V. ici CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, Avis consultatif du 22 juillet 2010, *Recueil* 2010, p. 403 s.
2. Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, 23 août 1978, article 1 (*RTNU*, 1996, vol. 1946, p. 3).
3. En 2006, par exemple, la Serbie-Monténégro a engendré deux nouveaux États : la Serbie et le Monténégro. Le premier se présente comme l'État continuateur et a notamment conservé le siège de la Serbie-Monténégro à l'ONU.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'État lui soit opposable. Nulle obligation en l'espèce. Deux États peuvent ainsi très bien être membres d'une même organisation sans pour autant se reconnaître mutuellement comme ayant tous deux la même qualité juridique – et c'est bien entendu le cas à l'ONU [1]. La reconnaissance est une décision politique et l'État est libre de la conditionner à des exigences spécifiques (par exemple à la formation licite du nouvel État ou à la présence d'un régime démocratique). Mais elle reste souvent de pure opportunité [2]. Certaines situations apparaissent encore particulièrement clivantes. On songe par exemple au Moyen-Orient. La reconnaissance de la Palestine demeure ici un sujet sensible avec, depuis 2012, un statut à l'ONU d'État non membre invité à participer en qualité d'observateur aux travaux de l'Assemblée. En miroir, la question de la reconnaissance d'Israël continue également de poser certaines difficultés. On a même vu certains États revenir sur leur reconnaissance. Le Tchad, l'Iran ou Cuba, par exemple, affirment désormais ne plus reconnaître Israël malgré l'existence dans le passé de relations diplomatiques avec cet État. Précisément, deux formes de reconnaissance existent. La première est dite solennelle car elle est constituée par un acte formel, une déclaration officielle d'un État en reconnaissant ainsi un autre. La seconde est dite tacite car elle se déduit de la conduite d'un État à l'égard d'un autre (ouverture d'une ambassade, établissement de relations commerciales, etc.). Au demeurant, rien n'empêche plusieurs États de se coordonner pour reconnaître ensemble une entité comme un des leurs. Les membres des communautés européennes ont ainsi pu adopter une position commune en 1991 sur la reconnaissance d'États issus du bloc soviétique.

Il faut finalement distinguer entre la reconnaissance d'un État et la reconnaissance d'un gouvernement. La première suppose certes la volonté d'établir des rapports intersubjectifs avec la structure qui se trouve alors au pouvoir et qui incarne l'assise politique du pair. Mais les régimes changent, parfois brutalement, sans que cela n'affecte forcément l'existence étatique. La reconnaissance du gouvernement vient alors répondre à ces ruptures. Il s'agit d'une manifestation de volonté qui prend habituellement acte du succès d'une révolution dans un État avec lequel on entretient déjà des relations. La situation peut aussi s'avérer plus complexe lorsqu'un régime se divise, lorsque plusieurs gouvernements sont susceptibles d'incarner l'autorité. Il est important de savoir qui s'exprime au nom de l'État, qui peut se réclamer des droits afférents à cette qualité, qui est ainsi habilité à inviter une puissance étrangère à intervenir sur son territoire – et, en creux, qui ne peut pas se prévaloir des protections reconnues aux dirigeants par le droit international. En

1. On peut également évoquer les réactions à l'admission du Kosovo au Fonds monétaire international (FMI). Plusieurs États, dont l'Espagne et le Royaume-Uni, ont estimé nécessaire de préciser que l'admission ne saurait être comprise comme la reconnaissance par eux de cet État.
2. On se souvient de l'empressement avec lequel la Russie a reconnu en 2008 l'Abkhazie ou l'Ossétie du Sud comme des États, cherchant ainsi à présenter comme autant de *faits établis* les conséquences de son conflit avec la Géorgie.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

réalité, seul le gouvernement qui exerce véritablement son *imperium* sur le territoire en question et ses institutions – contrôle de la capitale, des lieux clefs du pouvoir, des zones stratégiques – est supposé incarner le gouvernement effectif d'un État [1]. Dans ce cadre, la reconnaissance de Juan Guaido comme représentant le nouveau gouvernement du Venezuela (2019), alors qu'il ne contrôle rien ou pas grand-chose de son pays, constitue sans doute un manquement aux obligations de non-ingérence dans les affaires intérieures. Après, il est des terrains incertains, à l'instar de la Libye où deux gouvernements se sont opposés à la suite de la chute du régime Kadhafi sans qu'il soit aisé de déterminer celui qui tient véritablement le cœur du pays – à supposer que ce ne soit pas des puissances étrangères [2]. Rien n'empêche de toute façon qu'un État affirme – en ce qui le concerne – qu'il considère désormais tel appareil administratif comme le gouvernement représentant internationalement l'État auquel il se rattache. Il faudra toutefois se demander quelle est la portée des conventions qu'il viendrait à passer avec lui. *Quid*, par exemple, de l'accord de délimitation maritime conclu par la Turquie avec l'une des entités prétendant incarner le gouvernement libyen (2019) ? De nombreux États tiers ont estimé que cet instrument était « nul et non avenu » [3].

SECTION 3

Condition générale

111 ***Intérêt du statut.*** Quels sont les avantages d'une entité qui accède à la condition étatique ? Qu'est-ce qui séduit dans cette qualité pour que le nombre d'États ait quadruplé en un siècle ? Le statut de l'État offre en réalité des avantages spécifiques, importants et inconditionnels.

1. On ne saurait donc s'en remettre à une demande d'assistance provenant de représentants déchus. En 2014, par exemple, l'ancien président Viktor Ianoukovitch, destitué le 21 février et en fuite en Russie n'était plus en capacité de parler au nom de l'Ukraine et sa demande d'une intervention étrangère présentée par Moscou au Conseil de sécurité ne pouvait être recevable. Les principaux lieux du pouvoir à Kiev échappaient alors à son autorité. En conséquence, il ne pouvait pas incarner l'autorité effective et indépendante attendue. Que sa destitution n'obéisse pas aux procédures constitutionnelles exigées est ici un moyen inopérant, car le droit international vient simplement constater sur le terrain l'identité de celui qui gouverne, au moins à titre principal, un espace et une population donnés. À défaut, et comme l'affirmait déjà la Cour internationale de Justice en 1986 dans l'affaire *Nicaragua c. États-Unis*, « tout État serait ainsi en mesure d'intervenir à tout coup dans les affaires intérieures d'un autre État, à la requête, tantôt de son gouvernement, tantôt de son opposition », CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, Arrêt du 27 juin 1986, *Recueil* 1986, p. 12 s., § 246.
2. V. ss 706.
3. Réunion des ministres des Affaires étrangères de Chypre, de l'Égypte, de la France et de la Grèce, Communiqué final, 8 janvier 2020 [https://www.diplomatie.gouv.fr/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Spécifiques car ils ne sont associés qu'à la qualité d'État. Aucune autre entité ne peut, par exemple, prétendre à la personnalité et à la souveraineté ici reconnues. *Importants* car les droits en cause visent l'espace et les hommes, et donnent à l'État des libertés potentiellement absolues sur ses assises sociales et spatiales. *Inconditionnels* car quelles que soient sa situation géographique, sa démographie, ses ressources, sa puissance de fait, tout État dispose *ab initio* des mêmes droits et se voit opposer les mêmes obligations. On mesure alors combien ce statut peut apparaître artificiel tant il ignore, par principe, les contraintes habituelles de la politique internationale, tous les rapports de force qui contribuent à rendre certains États un peu plus égaux que d'autres. Le « *package* » unique attribué à tous sera bien évidemment exercé selon les capacités de chacun – qui demeurent d'ailleurs contingentes et relatives. Mais là n'est pas la question. Comprendre le statut de l'État et donc sa condition générale nécessite de revenir sur sa pièce maîtresse, la souveraineté, avant de voir plus précisément quelles sont les compétences spécifiques à la qualité d'État qui le distinguent de tout autre acteur de la scène internationale.

§ 1. Souveraineté

112 ***La souveraineté comme liberté.*** Il s'agit d'un concept partagé entre politistes et juristes et il n'est pas aisé de définir ce qu'il faut exactement entendre par souveraineté. Toute approche est d'autant plus délicate que la souveraineté apparaît comme une « notion à la fois maudite et exaltée : maudite par ceux qui voient en elle la cause de toutes les faiblesses du droit international et le rempart de l'égoïsme des États ; exaltée par ceux pour qui elle est le plus solide rempart de l'indépendance des peuples » [1]. Aucun instrument international ne vient la définir, l'article 2 § 1 de la Charte des Nations Unies ne faisant que rappeler que la souveraineté implique l'égalité entre États. On ne saurait facilement la réduire à « la compétence de la compétence » comme on le lit souvent. Il s'agit seulement d'une sorte de fiction créatrice, à l'instar de l'égalité entre individus dans l'ordre interne. Seuls les États sont souverains et toute entité souveraine est un État. La souveraineté s'apprécie alors comme une liberté à deux facettes : interne (ordre du commandement du prince sur ses sujets) et internationale (ordre du consentement du prince avec d'autres princes).

En premier lieu, tous les États disposent initialement de la liberté d'organiser leurs pouvoirs internes comme ils l'entendent. Cela ne signifie pas que la volonté de l'État et de ses dirigeants n'est pas limitée factuellement, elle est bien fonction des moyens disponibles et des contraintes structurelles. Mais, comme le disait l'arbitre Max Huber dans une sentence de 1928, « la souveraineté, dans les relations entre États, signifie l'indépendance. L'indépendance, relativement à une partie du globe, est le

1. M. Virally, « Panorama du droit international contemporain », *RCADI*, t. 183, 1983, p. 9-382, p. 76.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

droit d'y exercer à l'exclusion de tout autre État, les fonctions étatiques »[1]. Chacun doit ainsi respecter cette domination et ne peut ni porter atteinte à l'intégrité territoriale, ni valablement s'ingérer sans titre dans les affaires internes d'un autre. La souveraineté est ici une sorte de bouclier contre les prétentions de tiers[2]. Pour autant, elle n'est pas tout à fait une licence permettant de faire ce que bon lui semble de son territoire ou de son peuple. Sans entrer ici dans le débat sur l'existence d'obligations impératives, il suffit de reconnaître qu'aucun État ne semble aujourd'hui refuser certaines normes générales de comportement comme l'interdiction de la torture – à supposer que les actes en cause soient qualifiés comme tels – ou l'interdiction du génocide. Le développement de concepts tels que la responsabilité de protéger (2005) participe peut-être à cette nouvelle acception d'une souveraineté soi-disant limitée[3].

En second lieu, à l'international, et comme l'affirme Florence Poirat, « la souveraineté se définit de manière strictement négative comme le fait pour l'État de n'avoir pas de supérieur, en d'autres termes de n'être lié que par les règles auxquelles il a d'une manière ou d'une autre consenti »[4]. En somme, la souveraineté se heurte à la souveraineté, et toute liberté est ici relative, limitée par celle, égale, des autres, et organisée par le droit international. Les normes posées viennent ainsi interdire ou réguler certains comportements. La Charte de l'ONU et d'autres instruments ont d'ailleurs renforcé la protection de l'intégrité territoriale des États en limitant les titres juridiques à intervenir militairement contre un pair[5]. Dans le même temps, les États ont également accepté de restreindre les moyens disponibles dans un conflit armé. La souveraineté extérieure doit donc se comprendre aujourd'hui comme plus limitative qu'autrefois au regard du déclenchement et de la conduite de la guerre.

En dernière analyse, le sens de ce qu'il faut entendre par souveraineté tend à se perdre aujourd'hui. L'emploi du terme à tort et à travers dans la rhétorique politique contemporaine n'aide pas. On confond la souveraineté avec l'intérêt, l'autorité ou l'influence, on n'hésite pas à brandir le terme à tout bout de champ dès lors que l'on veut signifier une volonté de retrouver des marges de manœuvre politiques ou stratégiques. Le mantra d'une « souveraineté européenne » est en ce sens révélateur. On oublie la signification initiale de cet attribut et ce qu'il implique : la liberté étatique de s'engager avec ses pairs, non la qualification de l'orientation d'une politique étrangère, *a fortiori* portée par une organisation internationale.

1. Cour permanente d'arbitrage, *Affaire de l'île de Palmas (ou Miangas)*, Sentence arbitrale du 4 avril 1928, dans une traduction proposée à la *Revue générale de droit international public*, 1935, p. 156 s.
2. On peut ici reprendre la formule bien connue de Max Weber : « il faut concevoir l'État contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé – la notion de territoire étant une de ses caractéristiques, revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime », in *Le Savant et le politique* (1919), Paris, UGE, 1982, 185 p., p. 100-101.
3. V. ss 383.
4. « État », *in* D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, 1680 p., p. 642-648, p. 646.
5. V. ss 370 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

113 ***L'égalité souveraine.*** La liberté souveraine de l'État implique que chacune de ces entités puisse également et utilement s'en prévaloir. C'est l'« égalité souveraine » mentionnée par la Charte des Nations Unies. Inégaux en fait, les États sont bien égaux en droit dans la mesure où ils disposent des mêmes droits et responsabilités inhérents à leurs statuts. Chacun, par exemple, a la possibilité de former des accords internationaux – même si en pratique il lui faudra négocier avec ses pairs pour former un instrument qui soit mutuellement acceptable et que l'égalité dans l'engagement ne signifie pas l'égalité dans les obligations acceptées –, ou d'exiger le respect de ses frontières. Le plus petit pays peut ainsi juridiquement refuser aux avions de la plus grande puissance le survol de son territoire. Le statut d'État contribue à corriger formellement la dépendance politique ou économique d'une entité jusqu'ici peu considérée.

§ 2. Attributs

114 ***Personnalité.*** Chaque État bénéficie de la personnalité morale de droit international, il est une entité capable d'être titulaire de droits et d'obligations, de faire valoir les pouvoirs et compétences qui sont les siens et d'engager sa responsabilité en raison des comportements qui peuvent lui être attribués. Libre à chacun ensuite d'exercer comme il l'entend ses compétences et de s'engager juridiquement. La personnalité permet en toute hypothèse de ramener tous les actes de l'État et de ses démembrements à une seule identité. Peu importe l'organisation interne de l'État, c'est la personnalité de l'ensemble qui est en jeu lorsque l'une de ses institutions publiques, comme une collectivité territoriale, agit sur la scène internationale. Parce qu'il dispose de cette personnalité, l'État peut agir par lui-même dans l'ordre juridique international : par exemple créer et entrer dans une organisation internationale, se lier à une convention, saisir un tribunal international, etc.

115 ***Compétence territoriale et compétence personnelle.*** Il s'agit d'habilitations à agir reconnues à toute entité souveraine, à tout État. Nul besoin d'une quelconque autorisation pour exercer ces compétences d'existence ou, surtout, de puissance (compétence territoriale et personnelle).

Précisément, la compétence territoriale s'étend à tout espace placé sous la juridiction et le contrôle de l'État. Elle est dite pleine, entière et exclusive. L'État dispose ainsi d'une autorité initialement sans limitation à l'égard de toute chose et de tous les individus qui se trouvent sur son espace. Il a ainsi le droit d'établir l'organisation constitutionnelle de son choix, de fixer unilatéralement certaines de ses limites territoriales (en particulier sur le plan maritime), d'administrer son territoire comme il l'entend, d'y détenir le monopole de la contrainte, de déterminer l'étendue et les modalités d'exercice de sa compétence pénale, etc. En somme, sa compétence est totale et nul ne saurait s'ingérer sans titre dans l'exercice

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de celle-ci [1]. Aucun État ne peut donc valablement exercer des actes de contrainte sur le territoire de l'un de ses pairs – sauf peut-être dans le cadre du droit « naturel » à la légitime défense [2]. Il demeure toutefois que, dans l'exercice de sa compétence territoriale, l'État s'abstient de tout acte qui porterait indûment atteinte aux droits de ressortissants étrangers ou aux territoires voisins. Il doit donc sur son territoire protéger les droits de ses pairs, et notamment leur droit à l'intégrité et à l'inviolabilité ainsi que les droits que chaque État peut revendiquer pour ses nationaux en territoire étranger.

La compétence personnelle est quant à elle exercée à l'égard de ses ressortissants, des personnes physiques ou morales que l'État reconnaît comme les siens. Il pourra ainsi prendre, en ce qui les concerne, des actes généraux (loi fiscale par exemple) ou des actes particuliers (mobilisation, rétention, etc.) qui demanderont la coopération de l'État d'accueil si ces ressortissants ne se trouvent pas sur le territoire national. Quoi qu'il en soit, aucun État ne peut s'arroger d'autres compétences que celles qui lui reviennent directement. Par exemple, la France ne peut organiser administrativement une province de l'Italie ou l'Allemagne attribuer la nationalité française à un individu qui la lui demanderait. Rien n'empêche néanmoins que des États s'accordent pour exercer en commun certaines compétences, à l'instar des régimes créés au sein de l'Union européenne. Mais il ne s'agit que de dévolutions consenties et réversibles, ainsi que l'a montré le *Brexit* (décision de 2016, effective en 2020). Il arrive également que l'exercice des compétences souveraines devienne artificiel, que l'État ne soit plus en pratique capable, car devenu défaillant à la suite d'une agression ou de l'effondrement de l'une de ses composantes [3].

116 ***Protections reconnues à l'État.*** Tout État bénéficie de différents mécanismes qui viennent protéger sa souveraineté. L'immunité de juridiction et l'immunité d'exécution en sont deux illustrations majeures. La première fait obstacle à ce qu'un État soit soumis aux tribunaux d'un autre. Elle bénéficie à l'État, à ses représentations (ambassades, consulats), à ses principaux dirigeants et aux entités publiques qui exercent une compétence régalienne (banques centrales par exemple). On distingue à présent entre actes de souveraineté de l'État et actes à caractère industriel et commercial ou actes de gestion. L'étendue de l'immunité reconnue varie alors selon les situations [4]. La seconde protège l'État contre des mesures

1. Pour reprendre la formule de la Cour permanente de Justice internationale, « 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 », in *Affaire du Lotus*, Arrêt du 7 septembre 1927, Série A, n° 10, p. 1 s., p. 18.
2. V. ss 380.
3. V. ss 98 s.
4. Pour la Cour de cassation, les États étrangers et les organismes qui en constituent l'émanation ne bénéficient d'une immunité de juridiction « qu'autant que l'acte qui donne lieu au litige participe, par sa nature ou sa finalité, à l'exercice de la souveraineté de ces États et n'est donc pas un acte de gestion », Cass., ch. mixte, 20 juin 2003, n^{os} 00-45.629 et 00.45.630.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

portant atteinte à ses biens situés sur d'autres territoires. En pratique, les autorités nationales font souvent la distinction entre les biens affectés à ou utilisés pour des fonctions d'autorité et ceux affectés à ou utilisés pour des activités privées [1]. Au demeurant, l'État renonce traditionnellement à ses immunités lorsqu'il s'engage commercialement. Pour clarifier l'ensemble, une Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens a été adoptée en 2004 – sans être toutefois entrée en vigueur faute d'un nombre suffisant de ratifications, d'approbations ou d'adhésions (22 parties en 2021). Dans l'immédiat, les privilèges ou immunités reconnus ne sont pas sans créer parfois de vives tensions, à l'instar de la protection reconnue par l'Équateur à Julian Assange, fondateur de WikiLeaks, réfugié pendant sept ans (2012-2019) dans les locaux de son ambassade à Londres, ou de la demande de la Cour pénale internationale visant à l'arrestation d'Omar Al-Bachir, alors dirigeant d'un État non partie à son statut constitutif (mandat d'arrêt délivré en 2009).

SECTION 4

Politique étrangère et diplomatie

117 ***Politique étrangère.*** Tout État adopte une politique étrangère, des principes, des directions et des objectifs dans ses rapports avec l'environnement international, dans ses relations avec les acteurs qui s'y trouvent. La politique étrangère est d'abord une pensée sur le monde et sur sa sécurité [2]. Le pouvoir fixe alors une ligne directrice, des priorités qui peuvent d'ailleurs être bien connues car exprimées publiquement ou logiquement déduites de l'observation des actes et des comportements adoptés [3]. La politique étrangère de chaque État est singulière, fonction des

1. V. par exemple, Civ., 1re, 14 mars 1984, *Eurodif*, nº 82-12.462, 14 mars 1984.
2. Elle procède donc « d'une certaine configuration du système international et [...] a pour objet l'intérêt national, dont le vrai nom est sécurité. Entre ce point de départ et ce point d'arrivée, la politique étrangère n'est rien d'autre que le chemin qui mène de l'un à l'autre », pour reprendre Gabriel Robin, in *Entre empire et nations. Penser la politique étrangère*, *op. cit.*, p. 136-137.
3. En août 2017, par exemple, dans un contexte de déstabilisation de plusieurs États (Irak, Syrie, Mali, etc.) et de multiplication des attentats, le président Emmanuel Macron a affirmé, dans son premier grand discours sur les ambitions extérieures de la France, qu'il fallait « assurer la sécurité de [ses] concitoyens » et que, dans ces conditions, « la lutte contre le terrorisme islamiste » était la « première priorité » de la politique étrangère de la République française, v. Discours du président de la République à l'ouverture de la conférence des ambassadeurs, 29 août 2017 (http://www.elysee.fr/). On le constate également, à un degré moindre toutefois, à la lecture de la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, République française, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017 (http://www.defense.gouv.fr/). Dans la lutte contre le terrorisme islamiste, la stabilisation de la Mésopotamie et du Sahel revêt alors pour le

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

moyens et des intérêts qui sont les siens ou, du moins, qui apparaissent aux décideurs comme tels. Elle relève avant tout des choix de l'exécutif. Ainsi, les grandes orientations du comportement extérieur d'un État sur le plan militaire, économique, juridique, normatif, sécuritaire, l'établissement des priorités, la désignation des alliés, des partenaires et des adversaires sur une question de politique internationale, etc. sont mises en œuvre par le chef de l'État ou le Gouvernement, au moins à titre principal. Comme le dit Norbert Elias, « en ce qui concerne les relations entre les États, nous vivons encore sous la tradition des États monarchiques souverains » [1]. Il peut toutefois y avoir des variations selon les régimes politiques, les époques, la répartition des portefeuilles ministériels et les personnalités en cause. Mais l'exécutif domine, et si les approches décisionnelles de la politique étrangère se concentrent souvent sur la rationalité des dirigeants (contrainte ou non par des facteurs psychologiques, par le « *deep state* » ou par l'opinion publique), elles reconnaissent toutes la primauté des dirigeants dans son expression. Le culte du secret et de la discrétion a longtemps marginalisé les autres pouvoirs. L'émergence de la démocratie ne les a pas totalement réhabilités dans l'exercice des affaires étrangères. Les parlements peuvent être un lieu de débats, de contrôles [2], d'oppositions, mais ils sont souvent de simples chambres d'enregistrement. La situation de la France est ici significative [3]. En fin de compte, libre aux dirigeants de déterminer la stratégie extérieure du pays, de fixer les grandes lignes et d'engager l'État dans les voies et les actions qui leur semblent appropriées. La politique étrangère mobilise ensuite nombre de services spécialisés qui vont répondre aux sollicitations du pouvoir et coordonner l'action extérieure du pays. Selon le contexte, en période de conflit armé ou de recomposition stratégique notamment, la place de la politique étrangère dans les institutions natio-

---

pouvoir en place une importance majeure. La politique étrangère d'un État est cependant multidimensionnelle et la France n'a pas comme seul objectif d'assurer sa sécurité *stricto sensu*. Son action extérieure entend ainsi également apporter un soutien à ses entreprises (diplomatie économique), œuvrer à une Union européenne plus protectrice, préserver son rôle dans l'« écosystème » du multilatéralisme, etc.

1. « III. Les transformations de l'équilibre « nous-je » (1987) », in *La société des individus*, Paris, Pocket, 1997, 320 p., p. 298. La diplomatie des sommets souligne d'ailleurs le poids de l'incarnation personnelle des États.
2. V. ss 301 s.
3. Si le texte de la Constitution de 1958 reconnaît notamment au Président le rôle de « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités » (art. 5), la qualité de chef des armées (art. 15) ou celui de puissance accréditaire des ambassadeurs (art. 14), c'est en principe le Gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la nation » (art. 20) dont la politique extérieure et de défense. Mais le poids de l'élection du Président au suffrage universel (1962), le fait nucléaire, et la pratique des premiers titulaires ont conduit en réalité à une prééminence très nette de l'Élysée dans la détermination de la politique étrangère. Le Premier ministre n'a en général qu'un rôle résiduel – le quinquennat limitant la possibilité de cohabitations où le rôle du Gouvernement serait plus affirmé – et le Quai d'Orsay celui d'exécutant principal. L'entourage du Président (Secrétaire général, cellules diplomatiques, voire visiteurs du soir) a d'ailleurs souvent une influence plus grande que celle des ministres.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nales peut devenir centrale, être la matrice des politiques publiques [1]. Quelles que soient les directions données par la politique étrangère, le soldat et le diplomate en sont les serviteurs, les figures symboliques et structurantes des relations internationales. La première, qui renvoie à l'ensemble des moyens coercitifs à disposition, doit normalement rester dans l'ombre mais la crainte qu'elle inspire facilite les succès de la seconde. Selon une formule prêtée à Al Capone et que Vladimir Poutine a lui-même reprise, « on peut obtenir beaucoup plus avec un mot gentil et un révolver, qu'avec un mot gentil tout seul » [2]. Le recours à des moyens militaires, à la guerre [3], signe toutefois l'échec d'une diplomatie qui reste la voie normale d'expression à l'international. C'est la diplomatie qui sert au quotidien et *ordinairement* les choix primaires de politique étrangère. Elle est en quelque sorte à la politique étrangère ce que la tactique est à la stratégie. Gabriel Robin affirme en ce sens qu'« une politique étrangère vaut par la cohérence de son dessein, une diplomatie par l'agilité de ses mouvements » [4].

118 ***Diplomatie.*** La diplomatie s'incarne d'abord par les différentes institutions et organes de l'État qui la mettent en œuvre. En France, les outils et acteurs de la diplomatie ont d'ailleurs été à de nombreuses reprises réformés lors de ces dernières années en raison de l'évolution des canaux (prépondérance du multilatéralisme), des technologies (réseaux sociaux, courriels), des exigences (transparence, professionnalisation, féminisation, etc.) et des priorités (diplomatie économique, lutte contre le terrorisme, réactivité aux mesures étatiques hostiles). Après, les moyens ne sont pas toujours à la hauteur des projections et certains acteurs comme le ministère des Affaires étrangères ont certainement perdu de leur rayon d'action au profit d'autres (Intérieur, cellule diplomatique de l'Élysée, par exemple). La diplomatie repose ensuite sur l'institutionnalisation de discussions bilatérales ou multilatérales, fondées sur la réciprocité, et incarnées par des missions et des représentations de l'État auprès de ses pairs, d'organisations internationales ou, plus ponctuellement, au sein de forums, d'institutions ou de conférences. C'est par la diplomatie que les États expriment leurs positions et négocient avec les autres acteurs des relations internationales pour réguler précisément tant les affaires cou-

1. Pour reprendre M. Couve de Murville, « [c]'est devenu presque un lieu commun de dire que la Ve République pendant onze ans, fut d'abord sinon essentiellement, une politique extérieure, la pensée du général de Gaulle ayant été tout entière dominée par la volonté de rendre à la France dans le monde, la place et le rôle qu'il estimait devoir lui revenir, et son action, dans tous les autres domaines, ne visait qu'à réunir les moyens d'atteindre cet objectif suprême », in *Une politique étrangère, 1958-1969*, Paris, Plon 1971, 499 p., p. 15.
2. AFP, 18 novembre 2014.
3. V. ss 284 s.
4. « Tantôt ils sont sur la scène pour donner la réplique ou remplir les intermèdes en qualité de confidents, de récitants ou de simples figurants ; tantôt ils s'activent derrière le rideau à changer les décors, à moduler les éclairages ou à préparer les artistes dans leurs loges », in *Entre empire et nations. Penser la politique étrangère*, *op. cit.*, p. 7 et p. 271.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rantes (échanges économiques, situation des nationaux à l'étranger, vie et œuvre des institutions concertées, etc.) que les situations de crises (catastrophes « naturelles », différends de toute sorte, voire conflits armés).

Les diplomates ont traditionnellement pour rôle d'*informer*, de *représenter*, de *protéger*, et de *négocier*. Dans un espace désormais globalisé où l'information devient un enjeu majeur et circule maintenant sans intermédiaire, le métier a pu cependant connaître quelques évolutions. On attend moins du diplomate qu'il relaie et représente. En revanche, on attend de lui qu'il communique publiquement pour expliquer les positions de son État ou contrer les narratifs défavorables, parfois appuyés par différentes « *fake news* », et qu'il soutienne les initiatives des acteurs privés à l'étranger (diplomatie économique). Dans un contexte de crises multiples et renouvelées, les diplomates doivent protéger les intérêts économiques, culturels et sécuritaires de leur État et de ses ressortissants. Ils restent aussi des acteurs essentiels de la négociation [1]. On l'a dit, les relations internationales se font principalement par des conversations et échanges permanents entre États. Les diplomates sont au cœur de ces rapports. Comme le rappelle justement Paul Dahan, « même si les thèmes varient, les diplomates, comme les internistes en médecine, sont des spécialistes de l'ensemble des négociations et des interactions » [2]. La diplomatie s'est professionnalisée à partir du XIV^e^ siècle et les pratiques ont été progressivement codifiées. Les règles de protocole, les immunités et les règles de non-interférence se sont affirmées. Deux instruments apparaissent ici importants : la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) et celle sur les relations consulaires (1963). Pour la Cour internationale de Justice, on peut finalement parler d'un « édifice juridique patiemment construit par l'humanité au cours des siècles et dont la sauvegarde est essentielle pour la sécurité et le bien-être d'une communauté internationale aussi complexe que celle d'aujourd'hui, qui a plus que jamais besoin du respect constant et scrupuleux des règles présidant au développement ordonné des relations entre ses membres » [3].

---

1. L'avertissement de Richelieu est d'ailleurs bien connu, « il faut toujours négocier de près comme de loin » et « tout Prince Chrétien doit avoir pour maxime principale de n'employer la voie des armes pour soutenir ou faire valoir ses droits qu'après avoir tenté et épuisé celle de la raison et de la persuasion, [...] il faut qu'il se serve de bons ouvriers qui sachent les mettre en œuvre pour lui gagner les cœurs et les volontés des hommes, et c'est en cela principalement que consiste la science de la négociation », *in* F. de Callières, *De la Manière de négocier avec les souverains*, *op. cit.*, p. 45.
2. P. Dahan (dir.), *Diplomates. Dans le secret de la négociation*, CNRS Éditions, 2016, 250 p., p. 14. Ils sont formés à cette fin et acquièrent l'expérience nécessaire à la maîtrise de l'art et de la technique. S'ils sont soumis aux instructions du Gouvernement et doivent lui rendre compte, ils peuvent aussi utilement le conseiller sur des négociations en cours ou à venir (connaissance des objectifs, des positions des uns et des autres, choix du format, choix du lieu ou des canaux, choix du moment, maîtrise du temps, choix des mots, etc.).
3. CIJ, *Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, Arrêt du 24 mai 1980, *Recueil* 1980, p. 3 s., § 92.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

119 ***Ambassades et consulats.*** On trouve souvent dans la représentation diplomatique d'un État auprès d'un autre, dans le « corps » envoyé par un État « accréditant » auprès d'un État « accréditaire », un ambassadeur. Il est le dépositaire sur place de l'autorité de l'État et le représentant personnel de l'exécutif. Il va officier dans une ambassade – qui n'est nullement un territoire étranger sur le sol concerné mais qui bénéficie d'un statut particulièrement protecteur – et il est accompagné d'un certain nombre de conseillers ou d'attachés aux missions plus spécifiques. Le volume de la représentation varie selon l'importance des relations bilatérales ou la place de l'État concerné dans le multilatéralisme. La France compte précisément trois catégories d'ambassades : ambassades à vocation élargie voire à format d'exception comme aux États-Unis ou en Allemagne, ambassades à missions prioritaires comme en Albanie ou au Sri Lanka, ambassades de présence diplomatique comme au Surinam ou en Zambie. L'ambassadeur s'efforce de protéger et de promouvoir les intérêts de son État, de jouer en quelque sorte le rôle d'intermédiaire entre les plus hautes autorités, d'informer sur la situation locale, de préparer les visites d'États et les instruments négociés entre son État de provenance et son État de poste, etc [1]. La représentation diplomatique d'un État auprès d'une organisation internationale est appelée mission permanente ou délégation et l'ambassade de l'État du Vatican est appelé nonciature. Un consulat est, pour sa part, la représentation de l'administration publique d'un État auprès d'un de ses pairs. Il a pour mission de répondre aux demandes des ressortissants résidents ou de passage dans l'État étranger (établissement de documents officiels, inscription à l'état civil, assistance en cas de difficultés importantes, établissement des visas d'entrée pour les ressortissants étrangers, etc.) et peut également se voir reconnaître d'importantes fonctions politiques, économiques ou culturelles. Une section consulaire d'une ambassade peut remplir ces missions ou un consulat général peut être établi dans une ou plusieurs des grandes villes de l'État concerné (il n'y a en revanche qu'une ambassade à l'étranger, implantée dans la capitale).

L'ensemble des membres en poste bénéficie de protections, fondées sur le droit international général et les conventions de Vienne pertinentes, qui sont particulièrement élevées s'agissant de celles applicables aux agents diplomatiques et notamment aux ambassadeurs. Les agents diplomatiques et le personnel d'une ambassade ainsi que leurs familles bénéficient d'une immunité complète. On ne saurait valablement les arrêter ou les placer en détention. La demeure privée des diplomates et du personnel administratif et technique d'une ambassade ne peut non plus faire l'objet d'une quelconque investigation de la part d'une administration locale, sauf autorisation expresse du chef de mission diplomatique. Les

1. Pour F. de Callières, « on appelle un ambassadeur un honorable espion parce que l'une de ses principales occupations est de découvrir les secrets des cours où il se trouve [...] les fonctions d'un Ministre envoyé dans un pays étranger peuvent se réduire à deux principales ; l'une est d'y traiter les affaires de son Prince, et l'autre est de découvrir celles d'autrui », in *De la Manière de négocier avec les souverains*, *op. cit.*, p. 60 et p. 89.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

locaux officiels et les archives sont également inviolables, la correspondance officielle ne peut être saisie, les « valises diplomatiques » ou consulaires – qui permettent des échanges entre le gouvernement accréditant et les Missions ou entre celles-ci – ne peuvent être retenues, ouvertes, contrôlées.

En définitive, l'étendue des réseaux diplomatiques varie selon la puissance et les priorités des États. La France dispose ainsi d'un réseau diplomatique particulièrement important. En 2021, elle est présente dans le monde via 162 ambassades et 16 représentations permanentes auprès d'organisations internationales (avec une importance particulière pour celle auprès de l'Union européenne). Le réseau consulaire comprend 133 sections consulaires d'ambassades et 91 consulats généraux et consulats – dont certains sont des « quasi-ambassades » comme celui de Jérusalem ou de Québec. Près de 6 000 personnes réparties dans 161 services de coopération et d'action culturelle travaillent à la promotion à l'étranger de la culture française (en lien notamment avec 384 Alliances françaises conventionnées). Il faut ajouter le poids croissant des conférences internationales, de la diplomatie de sommets, qui mobilise régulièrement les services extérieurs. L'ensemble représente un coût indéniable mais vient aussi utilement servir le rayonnement de la France à l'étranger.

120 ***Contraintes générales.*** Le sort des diplomates en poste à l'étranger dépend aussi du bon vouloir de l'État accréditant. La nomination à un poste de chef de mission n'échappe pas aux règles et usages en vigueur. Par exemple, avant d'envoyer officiellement en poste son représentant, la France doit d'abord obtenir l'agrément du gouvernement étranger concerné, ce qui n'est que logique au vu des relations de confiance que de telles missions doivent servir. Le refus d'agrément est discrétionnaire sinon arbitraire, et il n'a pas à être officiellement motivé ou justifié [1]. Une fois en poste, les diplomates peuvent être révocables *ad nutum* par l'État d'envoi s'il s'avère que le gouvernement n'est pas satisfait de leurs services mais aussi par l'État d'accueil si celui-ci entend protester contre un comportement de l'État d'envoi, dénoncer un propos tenu par l'intéressé ou prendre acte que la frontière entre collecte d'informations et espionnage a été franchie. Il faut dire qu'il y a parfois de faux diplomates à démasquer, des agents de renseignement qui opèrent ici sous couverture et mènent des activités illicites ou condamnées par l'État d'accueil. En 1995, par exemple, la France a demandé le rappel de cinq diplomates de l'Ambassade des États-Unis à Paris car elle estimait qu'il s'agissait d'agents de la CIA engagés dans des activités de renseignement illicites. Mais le rappel peut aussi être lié à l'évolution défavorable des rapports

1. Des comportements privés peuvent ainsi être à l'origine de telles difficultés. On se souvient, par exemple, du refus d'agrément opposé par la France au duc de Buckingham qui avait été choisi par Charles I^er^ comme ambassadeur auprès de Louis XIII mais qui s'était montré un peu trop proche de la reine. Plus récemment, le diplomate choisi en 2015 par la France pour être en poste auprès du Vatican s'est heurté au silence du Pape, à une sorte de refus implicite certainement lié à son orientation sexuelle.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

entre deux États. En 2017, la Russie a ainsi exigé une réduction importante du personnel employé dans les représentations diplomatiques des États-Unis en Russie afin de protester contre les sanctions prises par Washington pour répondre à l'ingérence de Moscou pendant les élections présidentielles américaines de 2016 et à la politique extérieure de Vladimir Poutine en Ukraine ou en Syrie. Enfin, la mission peut brutalement s'achever lorsque l'intéressé a tenu des propos jugés désobligeants ou diffamants (à l'image de l'ambassadeur malien qui a mis en cause, début 2020, la probité du comportement des légionnaires français présents dans son pays). Il arrive, en dernière analyse, que les relations diplomatiques soient rompues, un acte rare et grave, symbole de la détérioration de la situation entre les deux États (conflit armé, incidents multiples, protestation contre une décision, etc.). Plusieurs États peuvent aussi décider de rompre au même moment leurs relations diplomatiques avec un autre État, comme lorsque l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Bahreïn et le Yémen ont, entre 2017 et 2020, rompu leurs relations avec le Qatar pour protester contre le soutien qu'aurait apporté Doha à des groupes terroristes sunnites (Al-Qaida, organisation de l'État islamique) ou à la confrérie des Frères musulmans – peut-être aussi en raison de sa relative proximité avec le rival iranien [1].

1. Il faut dire que le Qatar fait de l'ombre à l'Arabie saoudite en développant depuis 1995 une diplomatie assez active, soutenue par une puissance médiatique et des ressources financières très importantes. La capacité de Doha à obtenir l'organisation de la Coupe du monde de football (2022) et son soutien à des organisations défendant une autre lecture de l'Islam que le wahhabisme saoudien ont pu inquiéter Riyad et l'inciter, fort du soutien de l'administration américaine (en tout cas du président Trump) et de la relation privilégiée entre dirigeants saoudiens et émiratis, à marginaliser ainsi le Qatar – au risque de renforcer ses liens avec d'autres régimes.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

Les organisations internationales

121 ***Définition.*** Pour reprendre la fameuse définition proposée par Gérald Fitzmaurice dans le cadre des travaux de la Commission du droit international sur le droit des traités, une organisation internationale (OI) ou intergouvernementale est une « association d'États instituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres » [1]. S'il n'existe pas de définition consacrée par un quelconque instrument juridique, les éléments d'identification ici proposés viennent utilement dévoiler la nature de cet acteur. On retiendra quatre caractéristiques principales : l'origine juridique, la composition essentiellement étatique, l'existence d'un appareil continu et la reconnaissance d'une personnalité propre.

Précisément, les organisations internationales sont d'abord le produit d'actes juridiques. Plus précisément, elles sont instituées par un traité international qui devient la « constitution », la norme suprême de l'organisation ainsi créée. L'accord en cause est « à la fois conventionnel et institutionnel » [2], dans la mesure où l'acte constitutif détermine l'objet et le but, les pouvoirs et le fonctionnement de l'organisation mais établit également une institution dont il ne peut prévoir l'évolution et la pratique. Les organisations internationales sont ensuite composées d'États et se présentent donc comme des sujets dérivés de la puissance juridique d'entités souveraines. Rien n'empêche cependant les inventeurs d'ouvrir leur créature à d'autres sujets comme des organisations internationales ou des mouvements de libération nationale. On sait ainsi que l'Union européenne peut elle-même être membre d'autres organisations internationales. Les organisations internationales apparaissent également comme des entités distinctes de leurs membres. Leur légitimité tient justement à la capacité d'être une sorte de forum institutionnalisé, à leur propension à incarner une volonté commune. Elles possèdent en conséquence une structure organique propre. On y retrouve souvent la *summa divisio* entre organes pléniers et organes restreints. Enfin, les organisations internationales bénéficient d'une personnalité juridique qui a une double composante,

1. Ann. CDI, 1956-II, p. 106.
2. CIJ, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, Avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil* 1996, p. 66 s., §19.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

interne et internationale. Celle-là est fonction des accords de siège ou des conventions particulières conclues entre l'organisation concernée et l'État sur le territoire duquel elle est située. Elle permet à l'OI de passer les contrats nécessaires à sa logistique. Celle-ci lui donne également la capacité d'agir dans l'ordre juridique international. Elle lui offre notamment la possibilité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale [1]. Il s'agit d'ailleurs d'une personnalité objective que l'on peut vouloir opposer même aux États non parties à son statut constitutif. En toute hypothèse, l'ensemble de ces caractéristiques font de l'organisation internationale une sorte d'acteur public qu'il faut soigneusement distinguer des organisations non gouvernementales (ONG) qui ne sont pas des clubs d'États institués en droit international mais bien des associations privées de droit interne avec toutefois une prétention à agir dans les relations internationales [2].

122 ***OI, tribunes et clubs.*** On ne doit pas non plus confondre les organisations internationales avec de simples conférences, mêmes régulières, ou avec des forums non « conventionnalisés ». Il existe ainsi plusieurs cadres de discussions diplomatiques qui ont été institutionnalisés sans pour autant pouvoir être qualifiés d'organisation internationale. L'institution des fameux « G » – « G8 » ou « G20 » – constitue une bonne illustration de ce multilatéralisme non conventionnel. Il s'agit, plus précisément, de groupes de discussion qui rassemblent périodiquement les plus grandes puissances économiques mais qui ne disposent pas de personnalité morale, de secrétariats, de réelles structures permanentes. Ces forums ne peuvent prendre de décisions contraignantes mais simplement adopter des déclarations communes – et parfois quelques plans d'action [3]. En

1. Ainsi, lorsqu'en 1948 le Comte Bernadotte envoyé par l'ONU est assassiné par des extrémistes israéliens, la Cour internationale de Justice a dû se pencher sur la possibilité pour l'organisation d'engager la responsabilité des États. Elle a affirmé dans son avis consultatif sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies (1949) que « [l]a Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle (art. 1 § 4). Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des membres par rapport à l'Organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle (art. 2 § 5) [...]. La pratique, notamment par la conclusion de conventions auxquelles l'Organisation est partie, a confirmé ce caractère d'une Organisation placée, à certains égards, en face de ses membres, et qui, le cas échéant, a le devoir de rappeler à ceux-ci certaines obligations. [...] Or, il serait difficile de concevoir comment une telle convention pourrait déployer ses effets sinon sur le plan international et entre parties possédant la personnalité internationale [capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux] », CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949, *Recueil* 1949, p. 174 s., p. 179.
2. V. ss 141 s.
3. L'initiative date certainement d'une série de concertations entre les États-Unis, le Japon, la France, l'Allemagne de l'Ouest et le Royaume-Uni à la suite du premier choc pétrolier (1973). La France eut ensuite l'idée de sommets périodiques entre ces États (avec l'Italie en plus). Le « G6 » était né (1975). Le Canada sera rapidement intégré à ce groupe informel qui fonctionnera ainsi pendant vingt ans avant de s'élargir à la Russie en 1997 et de devenir de fait le « G8 » – qui redeviendra *de facto* le « G7 » lorsque

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

1999, en marge d'un des sommets du « G7 », une structure parallèle fut créée, le « G20 ». Elle réunit vingt des économies les plus importantes [1], représente 85 % de l'économie mondiale et les deux tiers de la population du globe. On a pu finalement voir dans ces différents forums, et notamment dans le « G20 », un symbole de la recomposition prétendue du monde, un remède au blocage de certaines discussions devant le Conseil de sécurité de l'ONU, l'incarnation d'une nouvelle forme de gouvernance économique [2]. Mais ces clubs informels souffrent toutefois de l'absence de structures dédiées et de pouvoirs propres. Ils n'échappent pas, non plus, à la critique, notamment de la part de mouvements altermondialistes (avec parfois de violentes manifestations comme à Gênes en 2001 lors d'un sommet du « G8 », ou à Hambourg en 2017 lors d'un sommet du « G20 »). On leur reproche de faire la promotion active de l'ultralibéralisme et de mépriser les populations concernées – même si la société civile a pu progressivement être associée aux travaux de ces forums (rencontres parallèles des jeunes, des ONG, des entreprises, des collectivités territoriales des membres). En 2020, en pleine crise sanitaire, Donald Trump a également tenté de se servir de ces forums pour construire un front destiné à marginaliser la Chine. Bref, il semble bien que les différents « G » soient désormais également touchés par cette vague de contestation des forums multinationaux. Le « G7 » apparaît plus spécialement comme un cadre dépassé, essentiellement occidental, qui n'est plus représentatif des rapports de force actuels.

Il convient à présent de revenir sur le phénomène « organisations internationales » et sur les dynamiques à l'œuvre, avant de présenter les critiques traditionnellement faites à cet acteur.

---

la Russie ne fut plus invitée à participer en raison de son intervention en Ukraine (en Crimée et dans l'Est, depuis 2014). En pratique, les chefs d'États des pays membres se réunissent annuellement, sous présidence tournante, afin de discuter en priorité des questions économiques et financières – mais les échanges peuvent très bien porter sur d'autres sujets, en fonction des circonstances (lutte contre le terrorisme, changement climatique, action commune face aux pandémies, par exemple). L'État hôte doit faire le nécessaire pour qu'une déclaration commune soit adoptée à la fin des échanges et qu'une orientation ou impulsion politique soit ainsi donnée. La tâche n'est pas toujours facile comme en témoigne l'échec du sommet de La Malbaie (Canada, 2018) où les États-Unis ont refusé de signer la déclaration commune sur fond de désaccord transatlantique au sujet des mesures protectionnistes adoptées par Washington en matière commerciale.

1. Le « G20 » comprend donc l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie et l'Union européenne. Il se veut « représentatif » ce qui a justifié quelques entorses au respect des rangs de chacun. On a pu préférer inviter quelques économies émergentes plutôt que d'autres États européens comme l'Espagne.
2. Il faut dire que des coopérations avec d'autres organisations internationales comme le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont fréquentes. À cet égard, l'OCDE est une organisation née en 1961 pour prolonger et développer les missions de l'Organisation européenne de coopération économique chargée à l'origine de réguler l'aide proposée par le plan Marshall.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 1

Phénomène

123 ***Développement.*** Les organisations internationales se sont imposées dans le paysage institutionnel au cours du XX^e^ siècle. Il n'en existait, en effet, que très peu de spécimens lors des siècles précédents. La prolifération des organisations internationales n'est pas sans lien avec le besoin de régulation qu'a fait naître la mondialisation des échanges, mondialisation que les progrès techniques et technologiques ont rendue possible. Si la société internationale est un combat perpétuel entre des facteurs d'ordre et des facteurs de désordre, l'organisation internationale se présente comme une des forces structurantes des relations internationales et la vitalité de ces acteurs en dit long sur l'époque vécue.

§ 1. Précédents

124 ***Affirmation des organisations internationales.*** On cite souvent la Commission fluviale internationale concernant la navigation sur le Rhin comme l'une des premières instituées (1815), et l'Union générale des postes (1874, devenue ensuite Union postale universelle) ou l'Union télégraphique internationale (1865) comme les principales organisations du XIX^e^ siècle. Depuis, les organisations internationales se sont à la fois multipliées et sophistiquées, tant sur le plan universel (avec celles qui relèvent de la famille onusienne, notamment) que sur le plan régional (en particulier en Europe). On en compte plus de 250 désormais. Elles sont par conséquent plus nombreuses que les États et leur activité mobilise une bonne partie des services extérieurs des différents ministères. La vie politique internationale est ainsi rythmée par les rencontres ordinaires et extraordinaires des différents organes des OI. Leur développement est finalement une bonne illustration de l'évolution de la société internationale vers des modes de coopération plus perfectionnés et « juridicisés ».

125 ***Distinction avec l'autre acteur statutaire.*** Il ne faut pas s'y tromper cependant. Les organisations internationales ne sont pas des acteurs équivalents ou réellement concurrents des États. La personnalité juridique qui leur est reconnue est seulement fonctionnelle. On est loin des attributs propres aux seules entités souveraines. Les organisations internationales ne disposent pas de territoire ou de population et leur autorité dérive toujours de leurs traités constitutifs. Elles n'exercent donc pas de compétence territoriale, à l'exception d'une compétence de police et de règlement à l'intérieur de leurs locaux. Leur compétence personnelle est également limitée à la protection de leurs agents. À l'instar des États, elles peuvent toutefois bénéficier de privilèges et d'immunités afin de leur

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

permettre d'exercer leur mission [1]. Instrument juridique, les organisations internationales viennent simplement formaliser des régimes de coopération, incarner un élan commun, une volonté de réguler sinon de normer un pan des relations internationales. Elles témoignent ainsi de l'évolution de négociations internationales longtemps bilatérales puis multilatérales et maintenant permanentes et institutionnalisées dans un grand nombre de domaines (paix et sécurité internationales, commerce, investissement, affaires maritimes, aviation civile, etc.). Indépendantes juridiquement, les organisations internationales apparaissent en fin de compte dépendantes politiquement [2]. Si quelques organisations, comme le Conseil de l'Europe, ont pu voir se développer certains de leurs instruments au-delà de ce que les États pouvaient vouloir (au regard, par exemple, de la jurisprudence parfois audacieuse de la Cour européenne des droits de l'homme), rares sont les organisations qui disposent de suffisamment de pouvoirs et d'assurance pour se permettre des interprétations originales de leurs statuts constitutifs. Et, quand bien même, elles peuvent en payer ensuite le prix [3].

126 ***Autorité des organisations internationales.*** Une fois créée, la capacité d'une organisation internationale à demeurer centrale dépend notamment de ses « ressources » juridiques (les dispositions de son statut qui peuvent l'autoriser à adopter des normes ou à prendre des « sanctions »), de l'intérêt de son objet (dans le calcul des parties sur les coûts et bénéfices d'une coopération en la matière), et peut-être aussi de sa reconnaissance publique (c'est-à-dire de l'image de l'organisation dans l'opinion publique). Plus généralement, même si le temps ou les circonstances fragilisent l'intérêt d'un État pour une organisation internationale donnée, celui-là hésitera toutefois à s'engager dans un combat contre celle-ci en raison des conséquences sur sa réputation et des contre-mesures auxquelles il peut s'exposer – dans l'hypothèse où l'organisation bénéficie encore du soutien de nombre de ses pairs.

1. Au-delà de l'inviolabilité des locaux de l'organisation ainsi que des immunités de juridiction et d'exécution, elles bénéficient principalement d'avantages financiers et fiscaux. Les agents des OI jouissent également d'une protection fonctionnelle qui limite l'emprise de l'État de siège à leur encontre ou celle des États où ils viennent à être missionnés.
2. On ne saurait donc parler d'une sorte d'impérialisme institutionnel ou de la capacité des organisations internationales de s'émanciper des limites fixées par leurs actes constitutifs et d'accéder ainsi à un statut concurrent à celui des États. C'est négliger bien des obstacles, juridiques et politiques, qu'une telle opération ne manquerait pas de rencontrer. Les États conservent nombre de leviers, en particulier financiers, pour restreindre les prétentions d'une organisation qu'ils jugeraient déviante. La Cour pénale internationale, par exemple, sans même excéder les compétences qui étaient les siennes, a vu plusieurs États protester contre certains de ses actes (comme des mandats d'arrêt ou des citations à comparaître visant des dirigeants en exercice) et suffisamment peser en coulisses et à l'Assemblée des États parties pour contraindre la Cour à plus de modération dans son office.
3. V. ss 135.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. Raison d'être

127 ***Volontés de s'associer.*** Trois séries de raisons incitent les États à s'associer [1]. En premier lieu, la recherche d'un optimum dans l'utilisation de ressources partagées ou dans l'exploitation de nouvelles techniques invite à la coopération. Il suffit de mentionner la régulation du trafic aérien et maritime ou plus largement des échanges commerciaux. La diplomatie de conférence est rapidement apparue insuffisante. Les États ont alors mis en place des organisations censées faciliter l'harmonisation des différents protocoles utilisés. C'est l'esprit des premières institutions créées. L'Union télégraphique internationale (1865) entendait ainsi dépasser la concurrence de modèles nationaux et promouvoir une interconnexion de réseaux qui bénéficierait à tous. En deuxième lieu, la coopération peut être vue comme profitable en soi, au-delà même du sujet discuté. Institutionnaliser des rencontres permet en effet de mieux se connaître, d'en apprendre davantage sur les intérêts et lignes rouges de chacun comme sur les différents rapports de force. Malgré son échec, la Société des Nations a ici constitué un précédent important en mettant notamment en place une première fonction publique internationale. Désormais, les discussions au Conseil de sécurité des Nations Unies, même si elles ne débouchent pas sur une résolution, se révèlent indéniablement utiles dans la médiatisation de certaines crises. En dernier lieu, l'institutionnalisation peut aussi être un marqueur des rapports de force d'une époque. En effet, un État puissant peut estimer qu'il est dans son intérêt de profiter d'une supériorité, qu'il sait bien temporaire, pour instituer des organisations qui lui réservent des privilèges individuels ou catégoriels à la hauteur de sa domination du moment. C'est dire que la coopération n'est pas toujours pleinement libre et éclairée tant il peut exister des pressions politiques à la construction d'un régime donné, sans même évoquer l'hypothèse où ce sont les actes adoptés par une organisation, comme les mesures de police prises par le Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII de la Charte [2], qui vont contraindre un État à s'engager dans une institution à laquelle il ne souhaitait pas nécessairement participer à l'origine. À l'inverse, d'autres États, plus faibles, peuvent voir dans une organisation internationale qui serait égalitaire le moyen de contrebalancer la domination de puissants et de canaliser les rapports de force. Pour beaucoup de petites entités également, l'existence de ce maillage institutionnel permet de développer des relations bilatérales qu'ils peineraient à assumer autrement, faute de moyens et de facilités pour le faire. En conséquence, qu'elles soient perçues comme levier d'existence ou levier de puissance, les organisations internationales suscitent des intérêts pluriels et la négociation même de leur statut devient un enjeu majeur de politique juridique extérieure.

1. G. Devin, *Les organisations internationales*, 2e éd., Paris, Armand Colin, 2016, 288 p.
2. V. ss 456.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

128 ***Intérêt de l'association.*** Les libéraux et les constructivistes ont bien sûr tendance à penser que la multiplication des OI traduit le besoin de régulation dans un monde devenu interdépendant. La montée en puissance de ces acteurs serait ainsi souhaitable et possible. *Souhaitable* car les OI favoriseraient la paix et la sécurité internationales en créant des habitudes de travail, des repères normatifs, des rencontres entre responsables, des collaborations entre administrations nationales et internationales, des objectifs communs, etc. Pour reprendre Maxime Lefebvre, les organisations internationales auraient en quelque sorte un rôle de passeur entre la société internationale actuelle et la « communauté internationale » espérée. Les OI contribueraient à la transparence des rapports interétatiques (par la publicité de leurs activités), à leur stabilité (par les rencontres régulières qu'elles organisent), à leur légitimation (par le collectif qu'elles impliquent) et à leur normalisation (par les différentes règles et principes qu'elles peuvent formaliser)[1]. *Possible* car les individus prendraient de plus en plus conscience des apports des OI et leurs États ne pourraient plus facilement s'en retirer ou s'en désintéresser. Les organisations internationales permettraient progressivement d'effacer les nationalismes, de communautariser les intérêts des parties.

§ 3. Typologie

129 ***Modèles existants.*** Il n'existe pas de modèle-type d'organisation internationale mais finalement autant de variations que d'organisations. Il est donc difficile de classer ces acteurs tant leur diversité sur le plan des missions, des compétences ou des organes, paraît grande.

On peut choisir de les distinguer selon leurs fonctions principales ou selon leur domaine d'activité. On différencie ici les « organisations sécuritaires » comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou l'Organisation des Nations Unies (ONU) ; les « organisations normatives » telles que le Conseil de l'Europe, le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ou nombre d'organisations onusiennes (OMS, UNESCO, etc.) ; les « organisations juridictionnelles » comme la Cour pénale internationale (CPI) ; les « organisations sectorielles » telles que l'Union internationale des télécommunications (UIT) ou l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), etc.

On peut préférer différencier les organisations internationales selon leur emprise potentielle, en opposant ici organisations à vocation universelle (ONU et institutions spécialisées, CPI, OMC, etc.) et celles à caractère régional ou continental (Conseil de l'Europe, Union européenne, Union africaine, Organisation des États américains, etc.). Les premières sont souvent plus ouvertes que les secondes puisque les organisations régionales sont par nature fermées aux États qui n'appartiennent pas à

1. M. Lefebvre, *Le jeu du droit et de la puissance : Précis de relations internationales*, Paris, PUF, 5e éd., 2018, 708 p., p. 130.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'espace visé. La proximité culturelle présumée des membres incite aussi les États concernés à exiger des qualités particulières (un régime politique démocratique par exemple) pour pouvoir accéder à l'organisation (c'est notamment le cas de l'Union européenne).

On peut enfin opposer les organisations internationales selon les pouvoirs qui leur sont reconnus et différencier, de manière assez artificielle, organisations de coopération et organisations d'intégration. Les premières sont majoritaires, il s'agit de toutes les organisations qui n'ont nul pouvoir de décision obligatoire mais qui font simplement œuvre de recommandation ou d'expression des différentes positions de leurs membres. Elles viennent principalement fournir un cadre de négociation et proposer, le cas échéant, une assistance, en particulier dans le domaine du règlement des différends. Les secondes ne constituent pas la majorité du genre mais comptent dans leurs rangs nombre d'organisations parmi les plus connues du grand public. Il s'agit de toutes les organisations qui peuvent prendre des actes obligatoires à l'égard de leurs membres dans l'exercice des missions qui sont les leurs. Ces États leur ont transféré certaines de leurs compétences et ces organisations peuvent ainsi prendre des règlements de portée générale, parfois directement applicables dans l'ordre juridique des parties, ou prendre des décisions individuelles dans des domaines traditionnellement « réservés ». La Cour pénale internationale dans le domaine de la justice, l'Organisation des Nations Unies dans celui de la paix et de la sécurité internationales, ou l'Organisation mondiale du commerce dans celui de la réglementation des échanges, constituent des illustrations bien connues. L'Union européenne, par ailleurs, représente la forme la plus aboutie des organisations d'intégration avec des moyens et un spectre d'intervention variés et puissants. Mais il est toutefois des organisations, comme l'ONU, qui peuvent se voir reconnaître un pouvoir de décision limité à un organe et à une situation donnée (le Conseil de sécurité agissant sous l'empire du chapitre VII).

130 ***Spécialité des compétences reconnues.*** Au contraire de celles reconnues aux États, les compétences des organisations internationales varient selon leurs statuts et leurs pratiques. Comme le rappelait la Cour internationale de Justice dans son avis de 1949, « alors qu'un État possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique ». C'est bien le principe de spécialité qui domine ici le champ d'action de chaque organisation internationale. Aucune ne peut normalement excéder les compétences d'attribution qui sont les siennes. La CIJ n'a pas hésité, par exemple, à refuser de répondre à une question qui lui avait été posée par l'Organisation mondiale de la santé et qui portait sur l'arme nucléaire, considérant que reconnaître à l'OMS la compétence de traiter de la licéité du recours à de telles armes – même compte tenu de l'effet de ces armes sur la santé – équivaudrait à ignorer son principe de spécialité, qui est

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

celui de la « santé publique », et qui ne peut empiéter sur la compétence générale des États ou sur la spécialité d'autres organisations internationales [1]. En pratique, cependant, le principe de spécialité n'est pas toujours opératoire car les parties peuvent accepter des extensions ou superpositions de compétences. Par ailleurs, chaque organisation doit être considérée comme possédant les pouvoirs essentiels et nécessaires à l'exercice de ses fonctions (droit de conclure des traités, droit de présenter des réclamations, droit de légation, droit de gérer ses finances, d'avoir un emblème, etc.). Des pouvoirs implicites peuvent permettre aux organisations internationales de défendre une acception particulièrement large des attributions explicitement dévolues à elles par leurs inventeurs.

SECTION 2

Dynamismes

131 ***Déterminants.*** Il faut ici distinguer entre l'existence formelle d'une organisation internationale et son existence réelle, c'est-à-dire sa capacité à répondre à sa *raison d'être*, à devenir un vecteur efficace d'une meilleure coopération interétatique. Le dynamisme d'une organisation internationale dépend de l'engagement des États qui lui permet d'être plus ou moins représentative mais aussi des ressources sur lesquelles elle peut ou non s'appuyer. Les compétences des organes institués et les modes de décision retenus contribuent également à ce qu'une organisation puisse satisfaire ses objectifs. Dans ces conditions, que dire des dynamiques actuelles ? Elles ne sont guère enthousiasmantes. La qualité des statuts constitutifs est moins en cause que la volonté de plus en plus aléatoire des États de soutenir les organisations instituées. Aujourd'hui, des puissances se détournent de nombre des régimes qu'elles ont pourtant contribué à instituer. Depuis le 11 Septembre, en particulier, beaucoup d'organisations internationales connaissent des difficultés, qu'il s'agisse de l'ONU, de l'OMC ou de l'Union européenne, en raison des réticences de leurs membres à continuer à s'y investir. A-t-on atteint une sorte de plafond s'agissant des négociations collectives et des normes que les États sont prêts à accepter ou s'agit-il simplement d'un retour à des pratiques unilatérales, d'un réflexe de protection face à la montée de menaces globales comme l'hyperterrorisme ? On y reviendra dans d'autres développements [2]. Dans l'immédiat, il faut bien saisir ce que signifie l'engagement des parties et la manière dont s'organisent les discussions.

1. V. CIJ, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, déjà cité.
2. V. ss 701.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 1. Engagements des parties

132 ***Enjeux.*** L'accès à une organisation internationale est d'ordinaire réservé aux entités étatiques, on l'a vu, mais différents régimes peuvent s'appliquer. Libre aux inventeurs de créer une organisation dont le statut constitutif est plus ouvert ou libre aux parties d'amender l'instrument en ce sens. D'autres acteurs peuvent ainsi être associés aux travaux d'une organisation internationale. Certains statuts distinguent, le cas échéant, participation plénière et participation restreinte (statut d'observateur ouvert à des entités qui ne peuvent immédiatement prétendre à une autre qualité ou statut d'État non membre comme la Palestine à l'ONU). Quoi qu'il en soit, l'accès est souvent conditionné à certaines données économiques, géographiques ou politiques – même si l'interprétation en est toujours subjective et que compte surtout la relation entretenue avec le candidat. La qualité de membre emporte des droits et des devoirs, et au premier titre de ces derniers, la contribution au budget de l'organisation. L'engagement des parties se manifeste donc par la participation à l'organisation et par la mise à sa disposition des ressources nécessaires à son action. La qualité de membre n'est toutefois pas définitive et chacun peut se retirer de l'organisation, en être exclu ou voir le régime en cause cesser d'exister.

133 ***Accès à la qualité de membre.*** Dans la majorité des statuts d'organisations internationales, c'est l'organe plénier qui se prononce sur les candidatures reçues, souvent à la majorité qualifiée et parfois après la recommandation préalable d'un organe restreint, comme à l'ONU. Selon le contexte international, l'admission d'un État peut faire l'objet d'oppositions assez vives. L'Union soviétique rejeta ainsi plusieurs candidatures à l'ONU afin de protester contre le sort alors réservé aux démocraties populaires. On songe aussi à l'élargissement de l'OTAN depuis la fin de la Guerre froide, une organisation qui a accueilli bien des membres contre lesquels elle avait été initialement formée (treize États d'Europe centrale et orientale ont ainsi été admis en 1999 et 2009, ce qui a pu susciter des tensions avec la Russie). D'une manière générale, l'engagement d'un État dans une organisation internationale dépend donc de la réunion de plusieurs actes unilatéraux (la demande du candidat, l'acceptation de l'organisation, la ratification du traité constitutif ensuite par l'État intéressé), voire de la conclusion d'un traité international entre l'organisation et le candidat (acte d'adhésion à l'Union européenne, par exemple). L'ensemble peut prendre plusieurs années et se heurter aux réticences de ceux déjà admis dans l'organisation internationale. Les cas de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne ou de l'admission du Kosovo aux Nations Unies sont saisissants.

Il convient finalement de distinguer entre membres originaires et membres admis. Les premiers sont ceux qui ont participé à la négociation du statut constitutif, à l'instar des 51 États présents à San Francisco en 1945 pour signer la Charte des Nations Unies. Les seconds sont ceux qui

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ont rejoint l'organisation une fois sa création actée, après avoir éventuellement satisfait à des conditions et au terme de procédures qui peuvent être exigeantes. Les deux bénéficient du même régime, des mêmes droits et obligations (si privilège catégoriel il y a, il n'est pas fondé sur la date d'entrée dans l'organisation). Mais les membres originaires ont pu en leur qualité d'architecte davantage modeler l'organisation selon leur propre vision ou intérêt – quand bien même tout statut peut faire l'objet de révisions. On sait, par exemple, que la Charte des Nations Unies fut révisée en 1963 pour élargir la composition du Conseil de sécurité [1].

134 ***Perte de la qualité de membre.*** La participation à une OI n'est nullement définitive et, pour différentes raisons, des États peuvent choisir ou être contraint de quitter une organisation internationale qu'ils avaient préalablement rejointe.

a) *La perte subie.* Une organisation internationale est d'abord susceptible de « disparaître » et la qualité de membre de celle-ci avec, si, par exemple, elle n'est pas renouvelée à l'issue de la période pour laquelle son existence avait initialement été prévue (à supposer que son statut ait été établi pour une durée déterminée) ou bien si la majorité de ses membres se prononcent pour sa dissolution. On peut prendre comme illustration le cas de la Société des Nations (SDN) ou celui du Pacte de Varsovie. L'organisation a ensuite la possibilité d'exclure l'un de ses membres et celui-ci ne sera alors plus considéré comme une partie au statut constitutif de l'organisation en cause. L'exclusion est la sanction suprême, souvent prévue dans les statuts, rarement appliquée en pratique tant elle marque l'échec de la diplomatie. Elle vient théoriquement répondre au non-respect par un État partie des obligations qui lui sont opposables en sa qualité de membre. Mais les situations de défaut de paiement ou de non-exécution des décisions de l'organisation ne suffisent pas, en réalité, à entraîner une exclusion – sinon peu d'États seraient encore parties à la plupart des organisations. On s'en tient au mieux à la suspension du droit de vote du membre fautif [2]. Les rares exemples d'exclusion sont liés à des évolutions rédhibitoires des organisations en cause. L'URSS fut ainsi exclue de la SDN cinq ans après l'avoir rejointe, lorsqu'elle envahit la Finlande en 1939 (et ce fut un peu l'acte informel de décès de l'organisation puisque les procédures prévues ne furent pas même respectées). La Tchécoslovaquie fut également exclue du FMI en 1954, mais l'État était alors devenu un satellite de l'Union soviétique.

b) *La perte choisie.* Un État membre peut décider de se retirer d'une organisation internationale. Une telle décision intervient comme ultime protestation contre certaines pratiques ou contre l'évolution prétendue de

1. V. ss 441 s.
2. En 2021, par exemple, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques a suspendu les « droits et privilèges » de la Syrie en raison de son manquement aux obligations qui étaient les siennes au titre de sa qualité de partie à l'Organisation (utilisation présumée d'armes chimiques dans des attaques lancées contre des positions tenues par des insurgés, en particulier à Latamné en 2017).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'organisation – après, le cas échéant, une politique de la « chaise vide » afin d'espérer paralyser l'institution (et on se souvient de la décision de Staline de ne plus participer aux réunions du Conseil de sécurité de l'ONU à la suite du blocus de Berlin et de la non-représentation de la Chine communiste dans cet organe). Les retraits sont bien souvent des mesures de dernier recours. Par exemple, le Maroc avait décidé de quitter l'Union africaine en 1984 à la suite de l'admission de la République arabe sahraouie démocratique (RASD) – avant finalement d'obtenir sa « réintégration » en 2017. Très peu de statuts constitutifs organisent précisément les modalités selon lesquelles un État peut se retirer de l'organisation formée. La Charte de l'ONU ne contient d'ailleurs pas une telle clause. La question s'est pourtant posée en 1965 lorsque l'Indonésie a souhaité quitter les Nations Unies pour protester contre l'élection de la Malaisie, puissance « néo-colonialiste » selon les mots du président Sukarno, à un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité. Avait-elle seulement le droit de se retirer ? Un engagement définitif dans un instrument international paraît difficilement compatible avec l'exercice de la souveraineté qui ne saurait lier l'État de manière irréversible. En l'espèce, l'Indonésie a rapidement « réintégré » l'ONU sans d'ailleurs en passer par une nouvelle demande d'adhésion. Lorsqu'une clause de retrait est prévue, on trouve souvent le respect nécessaire d'un préavis voire le renvoi à des modalités négociées de retrait (à déterminer sous deux ans selon le Traité de Lisbonne pour l'Union européenne) ou le rappel de l'opposabilité des procédures engagées en qualité de membre, mais nulle nécessité de motiver juridiquement son retrait.

En toute hypothèse, la pratique demeure particulièrement rare : moins de 250 retraits depuis 1945, soit moins d'un retrait par organisation internationale [1]. Il faut dire que les départs en série de la SDN avaient été traumatisants (seuls 23 des 42 membres fondateurs étaient encore parties à son statut constitutif en 1946, et plusieurs grandes puissances comme le Japon ou l'Allemagne s'en étaient bruyamment retirées) et la preuve ultime de la déconfiture de l'organisation internationale. La menace du retrait est en revanche fréquente et agit un peu comme une arme dissuasive, faisant pression pour qu'un différend soit réglé. Récemment, néanmoins, des organisations internationales majeures qui n'avaient jusqu'ici pas connu de retraits de leurs membres ont été confrontées à ce type de crise. C'est d'abord le Royaume-Uni qui a décidé,

1. On trouve toutefois avec l'UNESCO une organisation dont plusieurs États membres se sont retirés, au moins temporairement. Composée à l'origine de 28 États, principalement européens, l'élargissement de l'UNESCO a engendré de nouvelles orientations dans ses activités et des prises de position qui ont pu irriter certains membres originaires. Les États-Unis, le Royaume-Uni se sont ainsi retirés temporairement de l'UNESCO en 1984 et 1985 pour s'opposer à la politique de l'Organisation dans une période de relance de la Guerre froide. Ils y reviendront en 2003 avant d'annoncer en 2017 un nouveau retrait après avoir accusé l'Organisation d'être anti-israélienne. L'acte constitutif de l'UNESCO ne comportait pas de clause de retrait mais à la suite de premiers départs, la Conférence générale de l'Organisation a amendé celui-ci pour intégrer cette possibilité (1954).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

compte tenu du résultat d'un référendum sur le sujet, de se retirer de l'Union européenne (*Brexit*). C'est ensuite plusieurs États africains (Afrique du Sud, Burundi, Gambie) ou asiatiques (Philippines) qui ont décidé de se retirer du Statut de Rome de la CPI pour protester officiellement contre la politique pénale du Procureur [1].

135 ***Concours recherchés.*** La participation des organisations internationales à la structuration de la société internationale dépend indéniablement du concours matériel et financier que leurs membres vont apporter. Leur pouvoir est ainsi conditionné, au moins sur le plan de l'effectivité, à l'engagement des États dans leurs travaux et à la bonne exécution de leurs décisions.

Sur le plan matériel, la plupart des actes unilatéraux des organisations internationales sont facultatifs, et rares sont ceux qui doivent être juridiquement exécutés par les parties. Mais, dans les deux hypothèses, l'autorité et la crédibilité des organisations internationales renvoient à leur capacité à convaincre les destinataires de leurs actes du bien-fondé de leurs énoncés afin qu'ils acceptent d'y souscrire ou qu'ils respectent leur engagement à le faire. Par exemple, une décision du Conseil de sécurité imposant le gel des avoirs d'individus ciblés exige des États membres de l'ONU qu'ils prennent les mesures concrètes pour se conformer à ces prescriptions. Peu d'organisations disposent, comme l'Union européenne, de suffisamment de mécanismes de contrôle et de sanctions organisées en cas d'inexécution.

Sur le plan financier, ensuite, les statuts constitutifs des organisations internationales prévoient qu'elles peuvent compter sur un certain nombre de ressources. C'est à leurs membres et donc aux États que les organisations s'adressent à titre principal et de manière périodique pour obtenir les fonds dont elles ont besoin pour rémunérer leurs agents ou financer leurs missions. Les OI peuvent trouver d'autres subsides, qu'il s'agisse de la vente de quelques objets (comme les fameuses cartes de vœux de l'UNICEF) ou de l'obtention d'un mécénat (avec le soutien de Fondations aux activités de l'ONU, par exemple). Mais ce sont bien les contributions obligatoires et volontaires des États qui assurent l'essentiel des recettes aux budgets des organisations internationales. Il existe plusieurs modèles qui vont du principe basique de la même contribution exigée pour chaque État membre à la variation selon les capacités de chacun. Pour l'ONU, par exemple, les contributions d'une dizaine d'États, principalement européens et nord-américains, représentent les deux tiers de l'ensemble des contributions obligatoires. Cela peut inciter de gros contributeurs à réclamer une place plus grande dans l'organisation, une orientation particulière de sa politique. On se souvient ainsi que les États-Unis décidèrent, en 2011, de suspendre leur soutien financier à l'UNESCO après que la Palestine a été admise comme membre de cette organisation.

1. Seuls les retraits du Burundi et des Philippines furent d'ailleurs effectifs, les deux autres États étant revenus sur leurs notifications.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. Organisation des discussions

136 ***Variété des organes créés.*** Les organes prévus par le Statut sont souvent qualifiés d'organes originaires ou principaux (on en compte ainsi six au sein de l'ONU [1]) et les seconds sont appelés organes subsidiaires. Rien n'empêche en effet les États de modifier les traités constitutifs et d'ajouter de nouveaux organes ou de permettre aux organes originaires d'en instituer d'autres dans le cadre de leurs missions (et l'Assemblée générale de l'ONU a ainsi pu créer le Conseil des droits de l'homme en 2006). On doit ensuite faire une différence entre organes interétatiques et organes intégrés. Les premiers sont composés des représentants des membres et s'imposent en général comme les organes de pouvoir au sein de l'organisation. Les seconds sont composés d'individus qui ne représentent pas leur État de nationalité mais l'organisation internationale et viennent en quelque sorte personnifier le régime ou assurer l'indépendance recherchée dans certaines fonctions (comme c'est le cas pour les organes juridictionnels ou de secrétariat). Enfin, il est utile de bien séparer les organes pléniers des organes restreints. Toutes les organisations internationales disposent d'un organe qui rassemble l'ensemble des parties, à l'instar de l'Assemblée générale à l'ONU. Il peut même y en avoir plusieurs comme au sein de l'Union européenne, sans que l'organe plénier ne soit nécessairement permanent, bien au contraire. Ce n'est pas lui qui gère les affaires courantes [2]. Les organes restreints permettent d'assurer la continuité de l'organisation ou de se concentrer sur une mission en particulier, comme la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales pour le Conseil de sécurité. Leur composition peut se révéler sensible, devenir un enjeu politique majeur et cristalliser un certain nombre de tensions. Il faut dire qu'il s'agit souvent de tempérer l'égalité souveraine des États dans les organes pléniers, où chacun dispose d'une voix (parfois pondérée il est vrai), par la reconnaissance ici de privilèges individuels ou catégoriels au bénéfice de grandes puissances. L'ONU qui donne aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité une place centrale dans l'organisation [3], ou le FMI et la Banque mondiale qui accordent un statut particulier dans le Conseil d'administration aux cinq plus gros contributeurs (États-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne, France), sont de bonnes illustrations. Des arbitrages sont donc faits dans la composition des organes restreints d'une OI entre représentativité des blocs régionaux – en prévoyant des sortes de « quotas » de provenance – et efficacité des décisions – en autorisant des positions privilégiées pour certains des membres les plus puissants. Le cas échéant, des organes intégrés viennent compléter le paysage insti-

1. V. ss 453 s.
2. L'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la CPI ne se réunit ainsi qu'une fois l'an pour adopter le budget, élire les principaux acteurs de la juridiction (procureur ou juges) et discuter des grandes problématiques de l'Organisation (orientation, amendement, etc.).
3. V. ss 475.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tutionnel et sont composés de ressortissants d'États membres qui, par un « dédoublement fonctionnel » parfois délicat, représentent l'organisation et agissent dans son intérêt. Il peut s'agir d'organes de direction, d'organes administratifs ou d'organes de juridiction (comme la Cour internationale de Justice pour l'ONU ou la Cour de justice de l'Union européenne pour l'UE).

137 ***Modalité d'adoption des décisions.*** Les décisions adoptées par les différents organes d'une organisation internationale peuvent l'être selon plusieurs modalités : unanimité, majorité ou consensus. Plus l'organisation compte de membres, plus la procédure sera souple car il en va alors de sa capacité à adopter un acte. Pour des mesures contraignantes, cependant, des modalités spéciales sont exigées afin d'assurer une représentativité suffisante aux décisions en cause. D'une manière générale, l'unanimité n'est plus la norme – comme elle pouvait l'être au temps de la Société des Nations. On ne la retrouve guère que pour les questions les plus importantes (admission d'un nouveau membre au sein de l'Union européenne, par exemple). On lui préfère la majorité qualifiée, comme au Conseil de sécurité (9 voix sur 15, avec toutefois l'absence de vote négatif de l'un des membres permanents [1]) ou à l'Assemblée des États parties de la Cour pénale internationale (deux tiers des voix sur les questions importantes comme la révision du Statut). Surtout, le consensus se développe. Il se présente comme une adhésion générale à une décision ou à un acte sans passer par un vote formel. En cas de vote, le principe est que chaque État possède une voix, quelles que soient son ancienneté, sa taille, sa puissance économique ou sa démographie. Ce principe fut toutefois discuté avec l'accession à l'indépendance de micro-États, en particulier aux Nations Unies, sans qu'une autre option ne soit finalement retenue. Il est cependant quelques organisations internationales qui ont choisi un mode d'expression qui ne repose pas sur l'égalité formelle entre leurs membres. On peut citer ici le cas du Fonds monétaire international (FMI) qui retient un système assez sophistiqué, fondé sur la position relative de ses membres dans son organisation – position déterminée par leurs caractéristiques économiques [2]. Il existe aussi des OI qui, tout en retenant le principe d'un « État égale une voix » – c'est notamment le cas au sein des organes pléniers des institutions onusiennes –, ont des statuts qui permettent à certains États de peser davantage, parce qu'ils ont la garan-

1. V. ss 476.
2. Précisément, lorsqu'un État rejoint le FMI, on lui attribue ainsi une « quote-part » libellée en « droits de tirage spéciaux » (DTS) et établie en fonction d'une formule qui s'appuie sur le PIB de l'État, le degré d'ouverture de son économie, ses réserves officielles de change, etc. La plus forte quote-part au FMI est aujourd'hui attribuée aux États-Unis et la plus faible à Tuvalu. La quote-part de chacun vient déterminer le montant des capacités financières que l'État doit mettre à disposition de l'Organisation, mais aussi l'influence que l'État peut avoir dans les décisions du FMI. Chaque membre du Fonds dispose en effet d'une voix proportionnelle à ses DTS. Le procédé peut d'ailleurs susciter des tensions au moment de la révision périodique des quotes-parts de chacun. En 2010, par exemple, la Chine a vu sa position fortement rehaussée pour devenir le troisième membre le plus important du FMI. V. ss 395.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tie de siéger dans plusieurs organes ou parce que leur voix peut empêcher l'adoption d'un acte. On peut citer le cas de l'Union européenne s'agissant des procédures de votes en vigueur dans certains organes. En définitive, le processus d'adoption d'une décision peut s'étaler dans le temps – les négociations à l'Organisation mondiale du commerce peuvent durer plusieurs années, par exemple – ou dépendre de négociations informelles entre les membres les plus influents, de sorte que le multilatéralisme peut parfois n'être qu'un habillage de décisions unilatérales ou de conventions entre « *happy few* ». La légitimité cède certainement ici à l'efficacité.

SECTION 3

Interrogations

138 ***Griefs multiples.*** Les organisations internationales font souvent l'objet de critiques provenant tant des peuples que de leurs représentants. Il faut dire qu'elles peuvent servir de cibles faciles et pratiques pour se défausser de ses propres responsabilités. Facile, en effet, de disqualifier les OI car il s'agit d'acteurs qui ne parviennent que difficilement à faire entendre leurs positions et qui n'ont pas les mêmes moyens que les États pour communiquer sur leur utilité. On sait, par exemple, la violence de certaines critiques adressées à l'Union européenne par les dirigeants des États membres, critiques qui viennent souvent masquer leur propre défaillance ou incapacité à honorer leurs engagements. D'une manière générale, c'est la bureaucratie et le coût des organisations internationales qui sont le plus fréquemment dénoncés. Il est vrai que beaucoup d'organisations internationales peinent à rationaliser les procédures qui sont les leurs et préfèrent empiler les organes plutôt que de supprimer ceux qui ne répondent pas ou plus aux attentes. On trouve également des redondances entre les compétences de quelques organisations internationales, voire entre certains programmes de la même organisation comme entre le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ou entre le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Par ailleurs, le budget alloué aux organisations peut sembler considérable même s'il est toujours délicat d'apprécier dans l'absolu le coût de leur personnel ou de leurs missions sans mesurer les garanties nécessaires à leur indépendance que cela représente et le bénéfice général de leurs activités. À l'évidence, la plupart font désormais face à des arriérés de paiements et les États membres cherchent souvent à conditionner leur soutien financier à la réalisation de programmes particuliers (ils préfèrent les contributions volontaires spécifiques aux contributions obligatoires générales).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

139 ***Instrumentalisation des OI.*** Au-delà de ces critiques traditionnelles, force est de constater que l'indépendance même de ces acteurs interroge. En effet, les États peuvent se servir de l'organisation internationale non pour l'intérêt général mais pour leur intérêt particulier. Et la capacité de résistance des OI se révèle limitée. On sait que la question de l'indépendance réelle des organisations internationales fait l'objet de discussions entre les différentes doctrines des relations internationales. Pour la plupart des réalistes, ces acteurs n'ont qu'une indépendance formelle. Ils viennent simplement proposer un cadre supplémentaire dans lequel s'affrontent les intérêts des plus grands. Le fonctionnement réel des OI et leurs capacités d'influence dépendraient totalement de la volonté des États parties. À supposer que l'on puisse tirer des conclusions définitives sur une catégorie d'acteurs qui rassemble des modèles à ce point différents, on manque de toute façon de recul pour apprécier la capacité des organisations internationales à peser par elles-mêmes sur l'échiquier international. Entre l'Union européenne, à qui il faut certainement reconnaître un degré d'indépendance réel – en dépit des difficultés qu'elle traverse – et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, qui dépend essentiellement des initiatives de son membre fort (les États-Unis), les exemples et contre-exemples sont trop nombreux. Aucun État, en toute hypothèse, ne se désintéresse de la question de son influence au sein de ces acteurs des relations internationales. Les élections et nominations aux postes stratégiques, l'entrée de nouveaux membres qui peuvent rejoindre l'un des groupes concurrents, ou encore la détermination des droits de vote font l'objet de négociations souvent difficiles. Les États-Unis, par exemple, ont su conditionner leur retour à l'UNESCO en 2003 à l'obtention de postes clefs. Les grandes puissances ont également tendance à se répartir les directions onusiennes. Il faut dire que les membres d'une OI entendent bien en retirer un avantage identitaire (car la participation à une institution peut renforcer l'image d'un État auprès de ses pairs, des investisseurs ou de l'opinion publique – l'entrée de la Chine à l'OMC en 2001 en est un exemple), un avantage capacitaire (lorsqu'une grande puissance parvient à se réserver une place de choix, *de jure* ou *de facto*, dans les organes d'une OI – à l'instar des États-Unis à l'ONU ou à l'OTAN) voire un avantage opérationnel (en obtenant des crédits ou un soutien financier quelconque, en œuvrant à ce que les normes qui sont les siennes deviennent celles de tous, etc.). Dans ces conditions, les engagements sont intéressés et l'objectif commun peut donc être sacrifié au profit de l'agenda des membres les plus influents.

140 ***Utilité des OI.*** Faut-il en conclure que les organisations internationales ne se révèlent pas à la hauteur des promesses de leurs statuts constitutifs ou, plus généralement, des attentes de la coopération institutionnalisée ? Robert Keohane et Lisa Martin ont listé les apports potentiels de ces acteurs, qu'il s'agisse de la transparence et de la régularité des négociations ainsi formalisées, de la construction de normes et du suivi de leurs applications, de la réduction de l'asymétrie politique des relations internationales et du climat de confiance que les organisations peuvent

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

instaurer et nourrir, etc.[1] Il reste en réalité difficile d'analyser précisément l'apport de cet acteur à la stabilité des relations internationales tant il est certainement variable dans le temps et dans l'espace. Toute appréciation globale se révèle donc délicate mais il suffit d'imaginer la disparition des organisations internationales pour mesurer les difficultés que cela pourrait entraîner. En effet, que serait l'ordre du monde, aussi imparfait soit-il, sans la médiation utile de ces organisations internationales, sans les normes qu'elles portent en matière de droit économique ou de droits de l'homme, par exemple, sans les instances de discussion qu'elles représentent ? Leurs limites actuelles renvoient de toute façon moins à leurs lacunes institutionnelles qu'au manque de soutien et d'accords de leurs États membres. Et en un peu moins d'un siècle, les organisations internationales ont indéniablement contribué à normer les relations internationales, à introduire un peu de sécurité et de prévisibilité dans les rapports interétatiques. Elles ont également permis de garantir certains traités, de dénoncer voire de sanctionner des violations à un droit international devenu « de proximité », de remédier utilement au manque de volonté ou au manque de capacité de certains dans les réponses à apporter aux phénomènes globaux.

On peut prendre l'exemple des migrations de masse[2] où les États ont souvent été bien heureux de pouvoir compter sur l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR, créé en 1950) pour accueillir, gérer et protéger ceux qui fuyaient une zone de conflit ou une oppression. De même, les pays en difficulté alimentaire ont pu bénéficier, grâce aux organisations internationales telles que l'Union européenne ou les Nations Unies, de programmes d'assistance spécifique qui leur ont non seulement permis de sauver leur population mais aussi de maintenir le cas échéant leur stabilité interne. Même critiqué, le Programme alimentaire mondial (1961) vient chaque année nourrir plus de 80 millions de personnes dans près de 80 États. Mais le rôle des OI va bien évidemment au-delà de ces missions d'assistance au plus faible. On sait la garantie que des organisations défensives ont pu apporter à plusieurs aires régionales (l'OTAN en Europe occidentale, par exemple), celle que des organisations économiques ont fournie à la libéralisation du commerce (Banque mondiale, OMC, etc.) parmi bien d'autres apports des OI aux relations internationales.

En définitive, l'action des organisations internationales évolue. On peut d'ailleurs identifier une tendance à la « multilatéralisation du multilatéralisme » pour reprendre la formule de Guillaume Devin. Des coopérations sont ainsi conclues par soucis d'économie d'échelle, d'efficacité ou de légitimité. Des partenariats publics-privés sont pilotés par des organisations internationales, comme en matière de développement durable ou de santé (*Roll Back Malaria Partnership*, par exemple), et associent des ONG,

1. V. R. O. Keohane & L. L. Martin, « The Promise of Institutionalist Theory », *International Security*, vol. 20, n° 1, 1995, p. 39-51.
2. V. ss 624.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

des États voire des firmes multinationales. Il faut aussi constater depuis quelques années une autre tendance, plus inquiétante pour l'ordre international, qui renvoie aux replis nationaux et à la prise de distance de certaines puissances avec le multilatéralisme. L'ensemble fragilise les organisations internationales actuelles qui sont ainsi privées des leviers principaux de leur action. Depuis quelque temps, par exemple, les États-Unis sont ainsi passés d'un rôle de « *regime maker* » à celui de « *regime breaker* », multipliant les retraits ou les désengagements, en particulier sous l'Administration Trump, mais sans que l'Administration Biden ne soit, à ce jour, pleinement revenue sur cette rupture [1].

1. V. ss 595.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 2

Les acteurs revendicatifs

141 ***Variétés.*** Il existe toute une série d'acteurs qui, sans être reconnus comme des sujets immédiats du droit international et sans émaner en principe d'une volonté politique, agissent néanmoins à l'international et pèsent dans l'orientation des rapports mondiaux. Ces acteurs dits « revendicatifs » prolongent parfois l'action des acteurs dits « normatifs », la complètent ou la réorientent en défendant alors, au choix, des causes collectives, du profit, des valeurs partagées ou des commandements prétendument divins. Ils ont moins à arbitrer entre différents intérêts que les États ou les organisations internationales, peuvent plus aisément se concentrer sur leurs objectifs et réclamer les régulations et protections dont ils ont besoin. Les acteurs revendicatifs sont néanmoins divers et seule une poignée, dans chaque catégorie (organisations non gouvernementales ou firmes multinationales), semble suffisamment armée pour jouer un rôle significatif dans les relations internationales. Ces acteurs principalement privés servent parfois l'intérêt national d'un État lorsqu'ils viennent produire de la richesse, ou répondre à une carence dans l'exercice de pouvoirs régaliens. Ils peuvent en même temps représenter une contrainte dans l'expression d'une politique extérieure en raison de leurs capacités de pression sur les décideurs. Les États, individuellement ou de manière concertée, ont d'ailleurs souvent introduit des limites à l'autonomie et à la capacité de nuisance de ces entités. Enfin, la question de l'opinion publique et de la religion – autant de facteurs « privés » à prendre en compte dans les relations internationales – devra également être discutée.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

Les organisations non gouvernementales

142 ***Définition.*** Si une organisation internationale est une sorte de club d'États institutionnalisé, un acteur qui n'existe que par la volonté des États, une organisation non gouvernementale – ou non-étatique si l'on traduit plus exactement l'expression anglophone qui s'est imposée – apparaît en principe à la suite d'initiatives privées. Une ONG se présente ainsi comme un groupe composé de personnes physiques institué pour défendre et promouvoir une cause jugée digne d'intérêt. Dans une acception peut-être un peu étroite, le Conseil économique et social de l'ONU considère précisément qu'une ONG est « une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental [...] », dont les buts et objectifs « doivent être conformes à l'esprit, aux fins et aux principes de la Charte des Nations Unies », et dont les principaux moyens financiers « doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés [...] » [1]. En réalité, il n'est pas de définition qui fasse autorité mais simplement, au-delà de la libre constitution et de l'absence du profit comme objectif immédiat, une somme de critères auxquels chacun accorde une plus ou moins grande importance (l'« utilité » de la cause, la non-violence des moyens, l'internationalisation des activités, la provenance des financements, etc.).

143 ***Ambitions des ONG.*** Les organisations non gouvernementales s'intéressent à la sécurité internationale *lato sensu*, aux « problèmes sans passeports » (environnement, justice pénale, épidémies, etc.) comme aux difficultés observées dans un État en particulier (atteintes aux droits de l'homme par exemple). Les ONG entendent alors souvent endosser le rôle de censeurs de relations internationales qui seraient excessivement gouvernées par les « raisons d'États ». Elles peuvent ainsi par leurs actions mettre en avant d'autres engagements internationaux que ceux portés par les souverains, promouvoir de nouveaux thèmes de négociations. L'émergence de cet acteur non étatique sur la scène internationale renvoie aussi aux théories transnationales qui considèrent que l'État n'est plus en mesure d'assurer seul l'animation et la régulation de relations

1. ECOSOC, Relations aux fins de consultations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales, 1996/31, 25 juillet 1996, § 1 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

désormais mondialisées [1]. La place des organisations non gouvernementales sur la scène internationale et leur capacité à orienter librement leurs activités sont toutefois des sujets de dispute entre les différentes doctrines. Il en va ici de la vision générale d'un monde qu'il faut considérer ou non comme encore stato-centré. À l'examen, si l'on ne peut nier le phénomène – qui prospère à partir des défaillances des États – il faut néanmoins reconnaître que les rapports entretenus avec ceux-ci se révèlent complexes et montrent combien les États parviennent encore à limiter l'autonomie et l'indépendance de ces acteurs.

SECTION 1

Identification

144 ***Développement historique.*** La plupart des cultures et civilisations honorent, depuis les temps les plus anciens, l'aide apportée aux nécessiteux, aux victimes de catastrophes « naturelles ». Des ordres religieux ou spirituels, comme l'Ordre de Saint-Jean de Jérusalem, étaient en ce sens des formes d'ONG avant l'heure. Il a simplement fallu attendre l'affirmation de l'État et peut-être l'influence des Lumières pour que les initiatives individuelles prospèrent et que les premières associations civiles se développent [2]. Mais, à l'instar des organisations internationales, les organisations non gouvernementales ont véritablement pris une dimension importante au XX^e^ siècle, et particulièrement après la Seconde Guerre mondiale. Le terme même est apparu avec la Charte des Nations Unies qui le consacre dans son article 71 [3]. Il reconnaît ainsi le travail de plusieurs associations internationales auprès de la Société des Nations dans le domaine de la protection des réfugiés, des minorités ou des droits des femmes.

Le développement contemporain des ONG est lié à la faillite relative de l'État-providence mais surtout à la démocratisation des régimes politiques. En effet, leur existence même dépend de la possibilité de former de telles associations en droit interne et donc du « laissez-faire » des pouvoirs auxquels elles vont souvent s'adresser. Et leurs missions s'apparentent parfois à la promotion de valeurs ou de normes propres aux démocraties les plus

1. V. ss 76 s.
2. Philippe Ryfman parle par exemple de l'envoi par des Américains d'une aide aux habitants de Caracas victimes d'un tremblement de terre en pleine guerre d'indépendance du Venezuela (1812) comme la première opération internationale « privée » de secours humanitaire, in *Les ONG*, Paris, Repères, La Découverte, 2009, 128 p., p. 9. Dans le même temps, la lutte contre la traite des noirs mobilisait également des associations spécialement créées pour la cause, comme la *British and Foreign Anti-Slavery Society* (1823).
3. « Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

avancées ou les plus idéalisées (droits de l'homme, protection de l'environnement, accès à la justice, répartition équitable des richesses, etc.). Elles peuvent, enfin, grâce à la liberté d'information, toucher plus facilement les citoyens d'une démocratie, lesquels sont certainement plus sensibles à leur cause en raison de leur propre expérience de vie dans des sociétés qui font normalement la part belle aux combats portés par ces organisations. Nombre d'ONG se sont d'abord investies dans la dénonciation de pratiques étatiques comme la répression des opposants, à l'image d'Amnesty International, avant de globaliser leurs luttes et de plaider pour la construction et l'application de nouvelles normes internationales. Mais on trouve dans la galaxie des ONG bien des variations, qu'il s'agisse des missions qui sont les leurs, de leurs moyens, de leurs priorités ou de leurs principes. Les méthodes de certaines, souvent marginales, il est vrai, sont d'ailleurs loin de faire l'unanimité (telle « l'Arche de Zoé » qui, en 2007, montait une opération au Tchad pour « sauver » des orphelins du Darfour qui n'en étaient pas). Quoi qu'il en soit, les relations entre ONG et États ou organisations internationales se révèlent ambiguës, entre influence politique et dépendance financière ou sécuritaire.

§ 1. Domaines d'action

145 ***Mongos, Bongos, Gongos.*** On compte certainement plusieurs dizaines de milliers d'organisations non gouvernementales, la plupart étant inconnues du grand public, rassemblant de quelques individus à des millions de membres ou sympathisants. En réalité, tout recensement précis se heurte à l'absence de définition universelle et à la variété des entités qui prétendent être des organisations non gouvernementales – sans qu'il existe toujours de listes nationales qui puissent faire foi. Le monde des ONG rassemble de la plus petite coopérative ou association locale qui entend bénéficier de ce « label » aux immenses groupes, hiérarchisés, qui emploient des milliers de salariés et qui disposent de filiales dans de nombreux États (ONG dites internationales, ONGI). Quoi de commun entre des sortes d'auto-entreprises, des ONG unipersonnelles (les MONGOs – « *my own personnal NGOs* »), des associations peu structurées au professionnalisme limité, et des associations comme le World Wildlife Fund (WWF), une organisation de protection de l'environnement constituée en Suisse, qui est désormais présente dans une centaine de pays et qui compterait cinq millions de membres ?

Outre par la taille, les ONG se distinguent également par le rapport à la cause qu'elles défendent. En l'espèce, leur ramage ne se rapporte pas toujours à leur plumage. D'autres acteurs ont ainsi bien compris l'intérêt qu'ils pouvaient trouver à se faire passer pour des ONG, tant celles-ci bénéficient encore auprès des opinions d'une sorte de présomption de

et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

pureté. Dès lors, même si c'est loin d'être la majorité du genre, certaines organisations font surtout office de paravent à des logiques purement commerciales (les BONGOs – « *business-organised NGOs* ») tandis que d'autres viennent plus ou moins discrètement servir des intérêts étatiques (les GONGOs – « *government-organized non-governmental organisations* »). On y reviendra. En toute hypothèse, longtemps isolées, les ONG bénéficient du précieux relais de certaines organisations internationales. L'Union européenne ou l'Organisation des Nations Unies viennent ainsi en reconnaître un certain nombre et leur confier différentes missions [1].

Les ONG sont rattachées à un ordre interne donné, ce qui peut d'ailleurs fragiliser leurs statuts à l'étranger. En France, par exemple, les organisations non gouvernementales sont constituées en association sous le régime de la loi de 1901. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, cependant, une convention sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales a été adoptée en 1986. Les parties à cet instrument reconnaissent de plein droit la personnalité et la capacité juridique d'une ONG dont le siège se trouve chez l'une d'entre elles [2].

146 ***Sept grandes familles d'ONG.*** On peut grossièrement identifier au moins sept grandes familles d'organisations non gouvernementales selon les missions qui sont les leurs.

On compte d'abord les « ONG d'urgence », de terrain, qui interviennent directement sur place pour répondre aux crises observées (catastrophes « naturelles », conflits armés, oppressions politiques, etc.). Il s'agit alors pour elles de secourir les blessés, de porter assistance aux populations civiles, de lutter contre une épidémie, contre la menace d'une famine, etc. En 2014, par exemple, l'ONG Médecins sans frontières est intervenue au Libéria ou en Sierra Leone pour aider les pouvoirs en place dans leur lutte contre le virus Ebola. L'humanitaire s'est imposé comme un des champs d'action privilégiés des ONG depuis la crise fondatrice du Biafra (1967, Nigéria, campagne globale pour dénoncer la situation sur place et les persécutions dont le peuple Ibos était victime).

On trouve également les « ONG droits-de-l'hommistes » dont l'objet est la promotion et la protection des droits de l'homme et qui mènent ainsi des actions de lobbying auprès des opinions publiques et des différents acteurs

1. Quelques-unes, comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), ont même acquis un statut singulier en étant mentionnées dans plusieurs instruments comme les Conventions de Genève de 1949. Une sorte de mission internationale en droit humanitaire est ainsi officiellement confiée au CICR par les États parties à ces conventions.
2. Il suffit que l'organisation non gouvernementale en question ait bien un but non lucratif d'utilité internationale et qu'elle exerce une activité effective dans au moins deux États parties. Mais il demeure des hypothèses où la reconnaissance peut être refusée (par exemple, lorsque les activités de l'organisation sont appréciées comme contrevenant à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, etc.). La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales ne rassemble toutefois que 12 parties en 2021.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

des relations internationales. Il faut dire que les États sont souvent réticents à dénoncer les violations qu'ils peuvent constater chez leurs pairs. On ne compte, par exemple, que quelques recours interétatiques devant la Cour européenne des droits de l'homme. Les ONG peuvent alors médiatiser, dans des rapports annuels attendus, ce que les autres acteurs taisent, et plaider, par exemple, pour l'abolition universelle de la peine de mort, pour la liberté de la presse, pour le respect des droits des opposants politiques, etc. Amnesty International ou la Fédération internationale pour les droits humains font ainsi partie de cette catégorie. La défense des migrants et réfugiés peut aussi être une de leurs lignes d'action, à l'instar du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) dont la présidente fut reconnue « Juste parmi les Nations » et reçut la Médaille Nansen. D'autres, comme l'Appel de Genève, s'intéressent plus spécialement à la promotion du droit international humanitaire et cherchent en particulier à obtenir d'acteurs non étatiques impliqués dans des conflits des engagements à respecter les normes qui encadrent la conduite des hostilités.

Les « ONG sécuritaires », ensuite, ont comme objectif d'œuvrer à la pacification des rapports internationaux en plaidant notamment pour le désarmement, la maîtrise des armements ou la disparition de l'arme nucléaire. Très actives pendant la Guerre froide, certaines comme le Mouvement Pugwash (prix Nobel de la paix), fondé en 1957, rassemblaient des personnalités universitaires et politiques et eurent un rôle majeur dans la préparation de certaines conventions comme le Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires (1963) puis le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (1996). Plus récemment, l'International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) a eu un engagement décisif dans le Traité d'interdiction des armes nucléaires (2017).

Les « ONG économiques et sociales » s'élèvent contre les inégalités engendrées par la mondialisation ou s'engagent pour l'amélioration de la condition humaine. Elles critiquent ainsi les institutions financières, les firmes multinationales ou les États qui en seraient les « complices » et réclament davantage de régulation, de redistribution et d'éthique dans les pratiques économiques. L'Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (ATTAC) fait partie de cette famille. Ces ONG ont pu être à l'origine du Forum social mondial de Porto Alegre ou de manifestations altermondialistes. Elles incarnent une autre globalisation, non celle des entreprises mais celle des acteurs sociaux. Dans cette dernière famille, on trouve également des ONG (Action contre la faim ou Care, par exemple) qui s'intéressent à la défense des pays les moins avancés et au combat contre l'extrême pauvreté, la malnutrition ou d'autres causes que l'on a pu consacrer dans les objectifs du Millénaire pour le développement adoptés à l'ONU en 2000 (accès à l'éducation primaire, réduction de la mortalité infantile, lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies, etc.) ou que l'on retrouve désormais dans les objectifs du développement durable (« 17 objectifs pour transformer notre monde » [1]).

1. AGNU, Projet de document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015, A/69/L.85, 12 août 2015. V. le site [http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Les « ONG environnementales » entendent pour leur part sensibiliser à la défense de la faune et de la flore menacées ou dénoncer les pollutions des milieux naturels. Il faut évidemment évoquer Greenpeace, parmi d'autres, et son engagement dans la préservation de milieux comme l'Arctique. La protection de l'environnement apparaît plus généralement comme une nouvelle aire privilégiée d'intervention des ONG. Par exemple, nombre de nouvelles ONG ou groupes, tels que Extinction Rebellion, se multiplient ces derniers temps afin d'alerter sur les méfaits du réchauffement climatique. En Afrique, plus particulièrement, on assiste à de nouveaux partenariats publics-privés qui voient des États défaillants confier à des ONG parfois militarisées la conservation de parties immenses de leurs territoires. African Parks est en ce sens une ONG sud-africaine qui gère notamment l'immense réserve naturelle de Chinko (52 500 km^2) en République centrafricaine.

La catégorie des « ONG sportives » renvoie en ce qui les concerne à toutes ces associations créées pour gérer un sport en particulier (en organisant des compétitions, en habilitant certains acteurs comme les arbitres, en développant les règles du jeu, etc.). Acteurs économiques importants, elles peuvent même instaurer entre elles une sorte de *lex sportiva*. On songe ici aux différentes Fédérations ou au Comité international olympique (CIO) fondé par Pierre de Coubertin en 1894 et qui siège aujourd'hui à Lausanne et dispose d'un statut bien particulier.

Enfin, les « ONG confessionnelles » ont aujourd'hui acquis une importance indéniable. Une partie non négligeable des ONG dotées d'un statut consultatif à l'ONU peuvent ainsi être considérées comme des organisations à caractère religieux. On peut citer les plus célèbres d'entre elles, comme Caritas, WorldVision, Islamic Relief ou World Jewish Relief. Elles sont particulièrement présentes sur le terrain humanitaire mais visent plus généralement à promouvoir dans différentes enceintes internationales les valeurs ou les intérêts des doctrines qu'elles soutiennent.

§ 2. Moyens d'action

147 ***Plaidoyer et terrain.*** Quelle que soit leur famille d'appartenance, les organisations non gouvernementales ont deux modes d'action privilégiés, pas nécessairement exclusifs l'un de l'autre : le plaidoyer et le terrain.

En premier lieu, les ONG peuvent par différents plaidoyers (*advocacy*) – c'est-à-dire des discours, manifestations, pétitions, interpellations et autres campagnes médiatiques – sensibiliser l'opinion publique et les décideurs politiques à la cause qu'elles défendent. Elles ciblent les États comme les firmes multinationales et entendent les amener à changer certaines de leurs pratiques [1]. Les organisations ont d'ailleurs parfois la

1. Ainsi, après un rapport critique d'Amnesty sur les conditions dans lesquelles le cobalt était extrait en Afrique par son fournisseur, l'entreprise Renault a revu sa chaîne d'approvisionnement pour éviter que sa réputation soit altérée.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

possibilité d'intervenir en *amicus curiae* dans le cadre d'une procédure juridictionnelle afin de produire un avis sur une question qui intéresse les juges. Elles peuvent parfois aussi faire valoir des compléments d'information ou bien participer en représentation d'une victime, comme ce peut être le cas devant la Cour européenne des droits de l'homme [1]. Plus généralement, les ONG cherchent souvent à obtenir des engagements juridiques qui viendraient garantir les objectifs qu'elles se donnent. Elles œuvrent ainsi à la négociation d'instruments internationaux, comme la Convention d'Ottawa contre les mines antipersonnel (1997), le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (1998), la Convention sur les armes à sous-munitions (2008), l'Accord de Paris sur le climat (2015) ou le Traité d'interdiction des armes nucléaires (2017) [2].

En second lieu, les ONG peuvent choisir d'intervenir directement sur le terrain et conduire différentes opérations. Il peut s'agir, par exemple, d'arraisonner des navires pollueurs (Greenpeace), de contrer une épidémie (Médecins sans frontières), de repousser des groupes privés qui menacent des aires protégées (African Parks). Leur intervention sera bien accueillie par les autorités et populations sur place si les ONG viennent remédier au manque de moyens des États d'accueil (expérience, ressources, etc.) – même si leur présence prolongée, comme à Haïti, est de nature à engendrer quelques tensions et frustrations face aux conditions de travail ou aux politiques d'aide adoptées. En revanche, lorsque ce ne sont pas les moyens mais la volonté des États concernés qui fait défaut, l'intervention d'ONG se révèle souvent délicate et suscite l'hostilité des autorités locales. Les populations concernées attendent que les ONG qui protègent leur environnement soient aussi en mesure de leur offrir des perspectives de développement sinon de survie économique.

148 ***Coalitions et concurrences.*** Les organisations non gouvernementales ont renforcé leur réactivité à l'événement international et se sont diversifiées. Elles sont à présent capables de mobiliser rapidement l'opinion publique grâce au recours aux réseaux sociaux et elles parviennent à lever des fonds dans un temps très limité (en passant notamment par du *crowdfunding*). Par ailleurs, elles tendent à investir de nouvelles causes (comme Médecins du Monde dans la lutte contre l'épidémie du VIH/SIDA) ou de nouveaux domaines comme la lutte contre la corruption (avec, entre

1. V. ss 421 s.
2. Au demeurant, les ONG sont actives aux trois stades de la construction de normes internationales : l'identification des problématiques et la négociation des énoncés (en sensibilisant l'opinion publique à l'objet du traité, en surveillant les débats voire en participant aux négociations), l'entrée en vigueur des conventions (en faisant pression sur les États pour qu'ils se rendent opposables ces nouveaux accords), et leur transposition en droit interne (en proposant le cas échéant des modèles d'incorporation dans l'ordre national, en veillant à ce que les protections nationales soient conformes aux engagements internationaux). Elles veillent enfin à dénoncer les manquements à la norme et peuvent en particulier avoir un rôle majeur dans l'examen des rapports périodiques que les membres soumettent aux organes des traités – lorsqu'ils existent (capacité de *naming and shaming*).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

autres, la création de *Transparency International* en 1993) ou le patrimoine culturel (création de Bibliothèques sans frontières en 2007). Surtout, il faut constater une tendance au regroupement, à la création d'associations formelles ou informelles. En effet, pour gagner en visibilité et faire des économies d'échelle, pour mobiliser plus facilement les différentes opinions publiques et avoir un impact médiatique plus élevé, les ONG forment des alliances, en particulier dans le domaine environnemental (avec, par exemple, le « Réseau action climat ») et dans celui des droits de l'homme. Lors de la Conférence de Paris (COP 21, 2015), par exemple, les ONG constituaient l'immense majorité des 1 600 structures non étatiques accréditées. Nombre d'organisations, au surplus, multiplient les initiatives d'échanges de bonnes pratiques. Différentes conférences, des forums ou table-rondes sont régulièrement organisés sur certaines problématiques ou terrains d'intervention pour améliorer la coordination de l'aide (la question, par exemple, du *continuum* de l'aide entre ONG d'urgence et ONG de développement ou droits-de-l'hommistes).

Mais on doit aussi remarquer l'apparition de lignes de clivages et une plus grande concurrence entre ONG qu'autrefois. Elles peuvent se disputer des « marchés » lorsque des organisations internationales font appel à elles pour une mission donnée ou, plus gravement, s'opposer sur leurs objectifs ou leurs moyens. En effet, les causes qu'elles défendent ne sont pas toutes compatibles. Par exemple, il peut exister des tensions entre des organisations œuvrant à la protection de la nature et celles qui ont pour mission de défendre les droits des populations marginalisées, et en particulier des peuples des forêts. L'ONG Survival International a ainsi dénoncé certains programmes financés par des ONG environnementales, comme la WWF, spécialement sur le terrain africain. La gestion de parcs nationaux créés au Cameroun, au Congo ou en Centrafrique aurait ainsi un impact négatif sur le sort de peuples autochtones (Baka et Bayaka). On peut également mentionner comme exemple de positions antagonistes les débats tenus lors de la Conférence de Durban (2001) « contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance ». Un forum d'ONG présent a adopté une déclaration qualifiant Israël d'État « raciste » et génocidaire. D'autres ONG comme la FIDH ont alors protesté et dénoncé une telle position.

SECTION 2

Prétentions

149 ***Gouvernance globale.*** Dans un fameux rapport (*Notre voisinage global*, 1995) [1], une commission indépendante composée d'ex-dirigeants – une

1. Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995, 410 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

trentaine, représentant différents continents – qui entendait réfléchir aux moyens d'améliorer la coopération internationale à l'occasion du 50e anniversaire des Nations Unies, proposa de mettre la société civile au centre de la régulation des relations internationales. Il s'agissait de prendre la mesure du monde de l'après-Guerre froide et de promouvoir les acteurs non étatiques et notamment les organisations non gouvernementales censées plus justement incarner les aspirations des peuples. Le concept de gouvernance globale était alors consacré. Il plaide pour associer aux acteurs normatifs habituels d'autres entités capables de défendre des valeurs et principes négligés ou bafoués par le seul cercle des États. Les ONG se voient ainsi comme le fer de lance d'un nouvel ordre mondial reposant sur une gouvernance revisitée qui en ferait des sortes de procureurs contre la raison d'État ou des contempteurs des défaillances des organisations internationales. La réalité de leur capacité de nuisance pour les acteurs étatiques se révèle toutefois bien plus nuancée.

150 ***Quatre défis.*** Quels que soient les domaines d'intervention, les organisations non gouvernementales font désormais partie du paysage institutionnel et politique mondial. Mais elles n'échappent pas, dans leurs interventions, à quatre séries de défis qui peuvent venir limiter leurs concours à la régulation des relations internationales.

Le premier défi renvoie à l'exemplarité de ces acteurs. Une bureaucratisation excessive et un décalage entre le discours et les actes altèrent souvent leurs messages. Par ailleurs, il arrive que des ONG se compromettent dans des comportements à l'éthique discutable. On sait, par exemple, que nombre d'organisations proposent désormais leurs services aux États qui veulent trouver un relais utile à la défense de leur politique. C'est notamment le cas devant le Conseil des droits de l'homme [1]. Même les ONG les plus installées n'échappent pas ici à certaines polémiques. La neutralité du CICR a ainsi pu être discutée au regard de la participation de son président au *board* du Forum économique mondial de Davos. Sur le terrain, enfin, les humanitaires sont exposés car leurs salaires, leurs voitures, leurs biens, leurs accès à l'extérieur les placent dans des positions enviées dans les zones où ils interviennent. Leur crédibilité et leur légitimité peuvent être sérieusement mises en cause s'ils se rendent responsables de comportements délictueux ou criminels. Plusieurs scandales sexuels ont ainsi entaché l'action de certaines ONG comme Oxfam ou MSF à la suite de leurs interventions en Haïti après le tremblement de terre de 2010.

Le deuxième défi identifié est celui de l'unité des différents acteurs non étatiques qui interviennent sur un même terrain. Des situations ont provoqué de profondes divisions entre ONG présentes, qu'il s'agisse, par exemple, de l'aide à apporter aux « *boat people* » en 1979 ou de l'affectation des dons collectés à la suite du tsunami asiatique de décembre 2004. Par exemple, la communication adoptée par Médecins sans frontières a

1. V. ss 416.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

conduit certains de ses membres à quitter cette organisation et à fonder Médecins du monde. L'ONG Sea Shepherd Conservation Society est également née en 1977 d'une division au sein de Greenpeace – et les méthodes de celle-là sont finalement encore plus critiquées que les pratiques de celle-ci (le FBI américain parle d'« écoterrorisme » lorsque Sea Shepherd a recours à des mines sous-marines ou des sabordages pour neutraliser des baleiniers). En somme, la vie des ONG est parfois aussi mouvementée que celle de petits États avec des désaccords qui deviennent tellement majeurs qu'ils entraînent la disparition de l'association ou la sécession d'une partie des membres.

Le troisième défi que les ONG doivent affronter dans leurs prétentions est celui de l'instrumentalisation possible de leur action par les États cibles, qu'il s'agisse de leurs plaidoyers ou de leurs interventions sur le terrain. Des organisations peuvent ainsi être créées pour porter un message « officiel » qui vient contrer les critiques émises par d'autres, des financements obtenus peuvent aussi perturber l'impartialité de certaines ONG établies de longue date. Par exemple, le simple fait que Reporters sans frontières (RSF) ait pu être partiellement subventionné par le *National Endowement for Democracy* (NED, agence américaine) ou par le *Center for a Free Cuba* (une association anticastriste de Miami) a logiquement suscité des interrogations sur l'orientation de certaines de ses conclusions. Sur le terrain, l'accès aux populations visées est parfois conditionné par quelques compromissions avec les autorités en place. On a vu en Somalie (1992) ou en Bosnie (1992-1995), notamment, que les intervenants humanitaires doivent se placer sous la protection des forces armées onusiennes ou locales – voire pactiser avec des chefs de clans – s'ils veulent pouvoir accéder aux communautés en besoin. Les gouvernements d'accueil peuvent être tentés d'utiliser l'aide humanitaire comme arme de guerre et de ne l'orienter que vers leurs alliés ou inféodés. Damas a ainsi pu contrôler l'aide arrivée en Syrie (depuis 2011) et s'en servir à des fins politiques.

Le quatrième défi est celui de la protection de ces acteurs. Il est des situations ou des crises dont la violence est telle que l'intervention des ONG ne peut avoir qu'un rôle limité voire nul sinon contre-productif, à l'instar des territoires contrôlés par l'État islamique en 2015-2016 ou de la province du Darfour, au Soudan, pendant les heures sombres de la répression de Khartoum au début du XXI[e] siècle. Aujourd'hui, la situation dans la bande sahélo-saharienne est telle que les humanitaires peuvent être exposés même dans des régions proches des capitales et malgré des précautions importantes lors de leurs déplacements. L'assassinat en 2020 de sept membres de l'ONG Acted au Niger – ainsi que de leur guide – a en ce sens rappelé les dangers de l'engagement dans certaines zones d'États qui ne figurent pourtant pas parmi les plus fragiles. Au-delà de leurs difficultés sur le terrain, les ONG doivent également affronter les contre-mesures que peuvent prendre leurs États de rattachement si elles se montrent trop critiques à l'égard du régime en place ou l'absence de toute préoccupation humanitaire lors de l'élaboration de sanctions et législations anti-terroristes. Nous y reviendrons.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 1. Rapports avec les organisations internationales

151 ***Partenariat ?*** Si toutes les ONG prétendent agir sans que les États ou les organisations internationales ne s'ingèrent dans leurs affaires, la réalité est bien plus nuancée. Il faut distinguer les rapports entretenus avec les États de ceux entretenus avec les organisations internationales. Les ONG peuvent parfois être critiques des positions défendues par quelques institutions financières comme le FMI ou la Banque mondiale ou dénoncer des dysfonctionnements dans des programmes d'aide, à l'instar de Médecins sans frontières qui estimait, en 2005, que l'ONU avait pu accorder une priorité excessive aux victimes du tsunami (Asie du Sud, décembre 2004) au regard d'autres causes également urgentes. Mais ces acteurs ont en réalité plutôt besoin les uns des autres. Les organisations internationales apportent des fonds et une légitimité supplémentaire à l'action des ONG qui offrent alors une connaissance du terrain et une expertise souvent précieuses pour la mise en œuvre des programmes de ces organisations. Les ONG recherchent d'ailleurs auprès de certaines organisations une première reconnaissance. Par exemple, sur le fondement de l'article 71 de la Charte, les ONG sont susceptibles de se voir accorder un statut consultatif devant l'un des organes de l'ONU, le Conseil économique et social. Plusieurs statuts sont même disponibles, selon les missions de l'ONG candidate. Elles étaient une poignée à avoir été ainsi reconnues dans les années 1950. Elles sont aujourd'hui environ 4 000 à avoir un tel statut.

Au-delà de cette sorte de consécration (et d'autres organisations internationales proposent leur propre « label »), les ONG se voient reconnaître un véritable rôle actif, comme devant la Cour pénale internationale où elles sont reconnues comme des sources de confiance (elles discutent régulièrement avec le Bureau du Procureur, l'alertant sur telle ou telle situation où des crimes relevant de la compétence de la Cour auraient été commis) ou comme devant l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui, en matière de lutte contre la corruption, s'appuie notamment sur l'Indice de perception de la corruption (IPC) proposé par l'ONG Transparency International [1]. On le sait, elles peuvent aussi intervenir comme *amicus curiae* devant des juridictions internationales, voire en saisir certaines comme la Cour européenne des droits de l'homme. Autre exemple, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) collabore quotidiennement avec des ONG afin d'accueillir des demandeurs de protection et de répondre aux crises humanitaires.

1. L'Indice de perception de la corruption n'est toutefois pas sans biais tant il masque le rôle dans la corruption mondiale des systèmes bancaires de certains États pourtant présentés comme vertueux.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. Rapports avec les États

152 ***Naming and shaming.*** La capacité de *naming and shaming* des ONG est surtout asymétrique. Elle est d'autant plus forte que l'État cible est une démocratie. Dans cette hypothèse, les ONG peuvent sensibiliser les alliés de cet État et son opinion publique sur les prétendues dérives du pouvoir en place ou des entreprises nationales (en matière de respect des droits de l'homme, de préservation de l'environnement, etc.). On sait, par exemple, le poids des ONG israéliennes *B'tselem* ou *Breaking the Silence* dans la défense des droits des Palestiniens ou dans la dénonciation des abus de l'armée – et l'opprobre qu'elles subissent de la part des autorités locales, surtout quand l'opposition politique ne parvient pas à se faire entendre. Le public n'est toutefois pas à l'abri de certaines manipulations comme lorsque des prétendues associations ou ONG qui travaillent au rapprochement des peuples ou à l'intégration des étrangers ne sont en fait que des vitrines légales de mouvements classés terroristes. Par exemple, l'Association culturelle et de solidarité *Anatolie Paris* a finalement été jugée comme une émanation du DHKP-C, un mouvement armé turc d'inspiration marxiste-léniniste classé comme terroriste par les États-Unis depuis 1997 et par l'Union européenne depuis 2002. Quoi qu'il en soit, l'impact des ONG est plus faible contre les dictatures ou régimes autoritaires car il y est plus difficile d'organiser des manifestations, d'accéder à leurs territoires et de sensibiliser leurs opinions publiques en l'absence de liberté de la presse ou en raison de la censure des réseaux sociaux.

153 ***Réactions des États.*** Même limitées, les activités des ONG sont de nature à inquiéter les pouvoirs en place. Ces derniers craignent que certaines ne soient financées par des étrangers et cherchent à déstabiliser le pays. On leur impute, par exemple, d'avoir été à l'origine des révolutions de couleur dans les ex-démocraties populaires. Des organisations non gouvernementales locales peuvent également offrir une sorte de refuge aux opposants, leur permettre de s'exprimer moins frontalement que s'ils se rassemblaient dans des partis en bonne et due forme. Nombre de dirigeants dans les démocraties installées après la chute de pouvoirs militaires, en Amérique latine notamment, venaient d'ailleurs de cette société civile. Dans ces conditions, l'activité de ces ONG entraîne souvent un raidissement des régimes autoritaires, surtout lorsqu'elles dénoncent et menacent quelques-unes de leurs pratiques habituelles. Les missions de terrain des ONG sont alors entravées et les transferts de fonds sont particulièrement scrutés. En Russie, les autorités multiplient les opérations d'intimidation d'associations et d'ONG considérées comme « politiques » ou comme ayant des liens avec l'étranger. Chaque année, plusieurs centaines d'organisations sont contrôlées. Dans le même temps, les ONG les plus contestataires font l'objet de campagnes de décrédibilisation dans les médias proches du pouvoir. De telles mesures contribuent d'ailleurs à dissuader les acteurs économiques locaux de financer leurs activités.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Dans leur volonté de contrer l'activité d'ONG jugées néfastes, les États peuvent également choisir une action encore plus directe, en les infiltrant voire en arrêtant certains de leurs membres (comme la Russie a pu le faire en 2013 avec l'équipage d'un navire de Greenpeace qui dénonçait les activités de Gazprom dans l'Arctique – les fameux « Arctic 30 »), ou en détruisant certains de leurs biens. Les États autoritaires n'ont pas le monopole de ces contre-mesures. En 1985, la France a ainsi monté une opération contre Greenpeace. Il s'agit d'ailleurs d'une des plus graves violations de la souveraineté territoriale d'un pays allié en temps de paix qui puisse être officiellement imputée à la France. Sont en cause des agents du service action de la DGSE, mandatés pour garantir le bon déroulement d'une campagne d'essais nucléaires dans les atolls du Pacifique Sud. Face à l'opposition de *Greenpeace*, la France décida de neutraliser un navire de l'ONG présent sur zone, le *Rainbow Warrior*. Celui-ci est ainsi coulé dans le port d'Auckland (un mort), sans que les autorités locales n'en soient averties et à la suite de repérages par deux espions qui seront démasqués par la Nouvelle-Zélande et arrêtés. Sans aller jusqu'à ces extrémités, les États peuvent tenter de jouer l'opinion publique contre les ONG, de retourner leur avantage contre elles. Pour prendre l'exemple de la question de l'accueil des migrants et réfugiés, les autorités italiennes ont soutenu en 2017 l'accusation faite à des associations comme SOS Méditerranée de collusions financière et opérationnelle avec les passeurs libyens.

154 ***Instrumentalisation des ONG.*** On l'a dit, il s'agit de l'un des défis majeurs auxquels sont confrontées les organisations non gouvernementales. En effet, les États ont rapidement cherché à se servir des ONG afin de poursuivre leur politique extérieure par d'autres moyens, de remédier à certaines de leurs carences ou de contrer l'activité des organisations qui menaçaient leurs intérêts. Si l'on revient à la question de l'attribution d'un statut consultatif auprès de l'ONU, la procédure dépend de décisions du Comité des ONG dans lequel certains États comme les États-Unis, la Chine ou Israël ont su s'entendre pour favoriser des organisations qui leur sont favorables. L'Arabie saoudite a, par ailleurs, avec la Ligue islamique mondiale, réussi à développer une ONG associée à nombre de travaux d'organisations internationales et qui vient promouvoir l'islam saoudien et relayer les intérêts du royaume (financement de mosquées, d'écoles coraniques, etc.). Les États visés peuvent aussi intervenir plus subtilement en créant de fausses ONG ou en orientant suffisamment l'action de certaines afin qu'elles agissent conformément à leurs préoccupations du moment. Nombre d'ONG issues du bloc de l'Est n'étaient en réalité que des démembrements des autorités soviétiques, et, à présent, l'on peut s'interroger sur l'action de certaines ONG américaines dans le soutien aux mouvements contestataires dans l'ex-espace soviétique [1].

1. L'ingérence peut être assez sophistiquée comme en témoignent les difficultés rencontrées en 2016 par Amnesty International lorsque l'ONG préparait un rapport sur les droits des travailleurs migrants au Qatar, en particulier ceux mobilisés pour construire les stades de la Coupe du monde de football (2022). Une autre ONG, *Voiceless Victims*, jusqu'alors incon-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

155 ***Perspectives.*** En définitive, l'âge d'or des ONG semble révolu. Les États ont pris conscience de leur rôle et appris comment les manipuler. Désormais, la défiance domine et il faut de toute façon constater que les ONG se trouvent souvent dans une triple dépendance à l'égard des États : financière, opérationnelle et sécuritaire. Les ressources privées ou provenant d'organisations internationales ne suffisent pas toujours à faire vivre et se développer certaines ONG qui doivent solliciter des financements publics. Les États peuvent alors orienter leurs actions en ne finançant qu'un certain type de missions. Sur le terrain, par ailleurs, il est parfois difficile pour les ONG d'intervenir sans passer par des intermédiaires, souvent les autorités sur place, qui vont ainsi diriger leurs actions, détourner leurs aides, ou *a minima* organiser leurs déplacements. Ce sont également les États qui garantissent la sécurité de leurs membres, ce qui oblige souvent les ONG à négocier et à trouver des compromis acceptables par les pouvoirs concernés. En outre, le contexte sécuritaire pèse dans les différents droits nationaux où elles avaient l'habitude de prospérer et les ONG se heurtent désormais à des complications administratives ou à des mesures répressives. Leurs missions mêmes sont parfois entravées en raison de la qualification extensive de « soutien matériel à une organisation terroriste ». En effet, certains États ont adopté ici une définition large des organisations en cause, empêchant ainsi des ONG d'apporter l'assistance à des groupes non-étatiques et des populations en besoin manifeste de protection. Le principe de neutralité de l'aide humanitaire cède désormais devant le contre-terrorisme. Les organisations récipiendaires peuvent être sanctionnées si elles prennent attache avec des parties au conflit classées comme « terroristes ». Cette politisation de l'aide humanitaire empêche par conséquent ces ONG d'accéder à certaines zones géographiques et aux populations en difficulté qui s'y trouveraient.

§ 3. Rapports avec les acteurs économiques

156 ***Opérateurs économiques.*** Quelques organisations non gouvernementales sont devenues des acteurs à ce point importants, par le nombre d'individus salariés, de filiales, de transferts de fonds, etc., qu'elles

nue, mais qui présentait l'apparence d'une association active (notamment sur les réseaux sociaux), a ainsi voulu s'associer à la campagne d'Amnesty en proposant ses services. Il s'est avéré qu'elle souhaitait surtout, par ses prises de contacts, infiltrer l'organisation sinon préparer une attaque informatique (l'ONG prétendument française présentait de faux profils de membres fondateurs, n'avait pas de siège réel, pas de publication au *Journal officiel* et affichait des missions très générales sauf en ce qui concerne le Qatar). En l'espèce, il n'était pas évident de savoir qui se trouvait derrière cette fausse ONG (le Qatar pour mieux contrôler les accusations de la société civile ou les Émirats arabes unis pour perturber leur rival régional ?). Une fois la supercherie dénoncée par Amnesty et différents médias, le site Internet de Voiceless Victims indiquait simplement « *Voiceless Victims' is under attack. The Bad guys won* », v. notamment *Le Monde*, 22 décembre 2016 ou *Forbes*, 21 décembre 2016 [https://www.forbes.com/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

finissent par ressembler à des opérateurs économiques classiques – même si leur cause n'est pas immédiatement de réaliser des profits. Elles deviennent dans certaines zones de crises les employeurs principaux d'une population en grande difficulté et elles peuvent alors être perçues comme tels par les pouvoirs en place voire devenir des cibles militaires pour les belligérants. Les biens qu'elles possèdent (véhicules, ordinateurs, etc.) et les marchandises qui constituent parfois le cœur de leurs activités (nourriture, médicaments, tentes, etc.) les exposent souvent à des attaques de groupes qui s'intéressent davantage aux « richesses » qu'elles détiennent qu'à l'utilité de leurs actions.

Plus globalement, on observe à l'évidence un rapprochement entre le monde des entreprises ou des firmes multinationales et celui des organisations non gouvernementales. Il faut dire que les méthodes de certaines ONG sont dénoncées depuis longtemps comme proches des réflexes entrepreneuriaux les plus basiques. La quête de financements impose des lobbyings et marchandages parfois peu honorables comme une sélectivité dans les causes défendues entre celles qui sont susceptibles de générer des soutiens et celles qui ne sont pas « rentables ». Un bel exemple est d'ailleurs fourni dans la série *House of Cards* où Robin Wright joue le rôle d'une femme qui dirige d'une poigne de fer une ONG environnementale [1]. On l'a dit, même le CICR, par l'intermédiaire de son président, s'est rapproché de cercles économiques qui peuvent brouiller le message de stricte indépendance et de neutralité cher à l'organisation.

157 ***Confusions des rôles.*** Il est des situations où des entreprises voire des firmes multinationales viennent soutenir l'activité d'ONG, qu'il s'agisse de labelliser certaines de leurs activités ou de promouvoir discrètement leurs positions. Tel est le cas de petites entreprises touristiques, comme celles qui organisent des safaris ou des excursions dans des favelas, qui cherchent à rassurer ou à déculpabiliser leurs clients en se présentant comme des entreprises solidaires qui financent, par leurs bénéfices, des actions sociales plus ou moins réelles (construction d'écoles, préservations de la faune, etc.). À présent, des firmes multinationales font aussi appel à des ONG afin d'améliorer l'impact sociétal ou social de leurs activités. Les grands groupes veulent ainsi éviter des campagnes de *naming and shaming* qui pourraient dénoncer certaines de leurs méthodes (travail des enfants, entraves à la liberté syndicale, pollutions multiples, etc.), écorner leurs images et fragiliser leurs positions boursières. Dans ces conditions, des firmes sont même tentées d'investir de manière plus ou moins directe dans leurs propres organisations non gouvernementales, de ne plus seulement financer des associations internationales mais bien d'intervenir elles-mêmes sur le terrain. Elles créent alors leurs structures – par le biais de fondations – et obtiennent de la sorte le contrôle des activités qu'elles entendent promouvoir afin d'en retirer un maximum

1. *House of Cards*, série TV créée par B. Willimon, F. Pugliese, M. J. Gibson (États-Unis, 2013), saison 1, 2013.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de bénéfices médiatiques ou politiques. Il est d'ailleurs des négociations internationales où les firmes multinationales soutiennent leurs propres ONG afin de faire valoir leurs intérêts. C'est le cas des discussions tenues sous les auspices de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques [1] où des BONGOS sont autorisées à prendre part aux conférences (Conférence des parties, COP). On trouve parmi elles de véritables groupes de pression, des associations de lobbying – qui profitent ici de l'incertitude liée à l'appellation « ONG ».

1. V. ss 635 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

Les firmes multinationales

158 ***Définition.*** Les firmes ou entreprises multinationales (FMN ou EMN) sont des acteurs des relations internationales qui recherchent non le triomphe d'une cause mais la maximisation de leur profit. Il n'existe nulle définition précise de ce qu'il faut entendre par entreprise ou firme multinationale. Aucun texte ne permet de « trancher entre une acception structurelle de l'EMN – un groupe de sociétés disposant d'implantations dans plusieurs États – et sa signification opérationnelle – une entreprise qui déploie une partie substantielle de ses activités dans un ou plusieurs pays, autres que celui où se trouve son centre de décision »[1]. L'internationalisation constatée répond en tout cas à plusieurs objectifs : accéder plus directement aux matières premières ou à un marché visé, et éviter ainsi certains coûts de transports ou obstacles tarifaires, minorer l'impact des fluctuations monétaires, compenser la saturation du marché originaire, optimiser la pression fiscale, diminuer ses coûts de production dans un environnement concurrentiel en profitant d'une main-d'œuvre moins chère, etc. On compterait aujourd'hui près de 100 000 firmes multinationales, près d'un million de filiales et 75 millions de salariés. Le nombre de FMN a certainement doublé lors des trente dernières années et plus du tiers du commerce mondial serait à présent constitué par des échanges intrafirmes.

L'émergence de cet acteur a des conséquences tant sur le plan du droit que sur le plan de la politique. En effet, ces firmes développent une vision globale de leurs activités, instituent leurs propres normes (*lex mercatoria*) et réclament à leur État de rattachement un soutien dans la pénétration de marchés étrangers. Elles tentent, par leurs propres moyens, de garantir le développement de leurs filiales et de leurs activités extérieures. Quelques-unes peuvent encore avoir des méthodes douteuses, dignes des grands industriels peu scrupuleux de la fin du XIX[e] siècle, les fameux « barons voleurs », ces grands entrepreneurs américains qui ne reculaient devant rien pour augmenter leurs profits. Quoi qu'il en soit, le développement des firmes multinationales a conduit à une plus grande interdépendance des États associés aux activités productives de ces firmes et à la « chaîne globale de valeurs » (recherche-développement, conception, commercialisation, distribution, suivi, recyclage, etc.)

1. Y. Kerbrat, « Les manifestations de la notion d'entreprise multinationale en droit international », *L'entreprise multinationale et le droit international*, Colloque de la SFDI de Paris 8, Paris, Pedone, 2017, 521 p., p. 57-68, p. 61.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 1

Développement

159 ***Origines et domaines d'activités.*** L'internationalisation des entreprises s'est déroulée en plusieurs temps, même si les premières compagnies mondiales apparaissent avec le décloisonnement des relations internationales observé au XVI^e^ siècle (avec, par exemple, la Compagnie hollandaise des Indes orientales fondée en 1602). À partir de la révolution industrielle, cependant, le mouvement a pris une autre dimension. Dans une première phase, ce sont les entreprises européennes – portugaises, britanniques ou françaises notamment – qui ont ouvert une série de comptoirs et de filiales dans leurs colonies ou dans quelques États alliés. À la suite de la crise de 1929 et de la Seconde Guerre mondiale, ce sont les entreprises américaines qui ont pénétré le marché européen et ainsi profité du plan Marshall et de la reconstruction nécessaire des États concernés. Durant les Trente glorieuses, les entreprises européennes ont su profiter de l'expérience du marché commun pour ensuite investir massivement en Afrique ou en Amérique latine. Dans le même temps, quelques entreprises asiatiques, japonaises ou coréennes notamment, devenaient de grandes firmes multinationales, en particulier dans le domaine de l'automobile ou de l'électronique. Enfin, au crépuscule du XX^e^ siècle, ce sont les entreprises des puissances émergentes qui ouvrirent de nombreuses filiales à l'étranger. L'ensemble a été servi par les progrès techniques dans le domaine de la communication et le coût assez faible du transport maritime (lié en particulier à la révolution des porte-conteneurs). S'agissant des domaines d'activités, les premières firmes multinationales étaient surtout des entreprises énergétiques ou agricoles qui avaient la volonté de consolider leurs positions dans les zones d'exploration et d'exploitation (l'extraction de pétrole, la production de fruits, etc.). Puis vint le temps du développement de firmes industrielles dans les secteurs des communications, des équipements électriques, de la pharmaceutique, etc. Enfin, des FMN spécialisées dans les services se multiplièrent dans la seconde partie du XX^e^ siècle. L'ensemble ne fut pas le produit d'une évolution linéaire. La crise de 1929 et les deux guerres mondiales ont freiné le processus, provoqué des replis sur l'État d'origine.

§ 1. Capacités

160 ***Nouvelle géopolitique des FMN.*** Les firmes multinationales occupent désormais dans les économies des États d'accueil ou de provenance une place centrale. Leurs investissements directs et indirects comme leur présence sur les différents marchés contribuent indéniablement à la création de richesses et à l'amélioration du niveau de vie moyen. Au début du

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

XX^e siècle, de tels investissements provenaient pour moitié d'entreprises britanniques. En 1980, en revanche, 40 % étaient originaires de firmes américaines. Et la part de ceux qui relèvent d'entreprises de puissances dites émergentes ne cesse d'augmenter. Si bien des multinationales demeurent issues de pays occidentaux telles que Nike ou Coca-Cola (États-Unis), Danone ou Michelin (France), Volkswagen (Allemagne), Bombardier (Canada), Ikea (Suède), etc., le développement de firmes provenant de pays du Sud telles que Petronas (Malaisie), Samsung (Corée du Sud) ou Petrobras (Brésil) est indéniable. À cet égard, l'indice « *Global 500* » du magazine *Fortune*, qui met en évidence depuis 1990 les 500 premières entreprises du monde en fonction de leurs chiffres d'affaires annuels, montre à quel point le paysage économique a évolué depuis la fin de la Guerre froide. Deux changements structurels majeurs se sont notamment produits au tournant du millénaire : l'entrée de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (2001) et l'introduction de l'euro (2002). Les FMN chinoises et européennes s'affirment alors face aux entreprises américaines. Simplement, la récession de 2008 et la crise de la dette européenne un an après profitent aux entreprises chinoises qui se hissent au deuxième rang du « *Global 500* », tant en termes de nombre de FMN que de chiffre d'affaires total – dépassant alors le Japon. En 2020, et pour la première fois, les entreprises de la Chine continentale, y compris Hong Kong, figurent en tête de la représentation au sein du classement avec 124 entreprises dans la liste, contre 121 pour les États-Unis. Ce changement est historique : il y a vingt ans, on ne comptait que dix entreprises chinoises sur la liste du « *Global 500* » [1]. L'émergence de ces FMN reflète la nouvelle configuration géopolitique mondiale, avec, par exemple, le rachat du Britannique Tetley par l'Indien Tata au début du XXI^e siècle comme symbole. Au niveau sectoriel, les domaines de la finance et des services bancaires, de l'énergie et particulièrement de l'exploitation du pétrole, ou de la construction automobile sont les catégories les plus représentées. Mais les entreprises de la « tech » s'affirment comme les plus rentables. On y reviendra. Au final, les 500 plus grandes entreprises du monde ont généré 33,3 billions de dollars de revenus et 2,1 billions de dollars de bénéfices en 2019. Ensemble, les entreprises du « *Global 500* » emploient en 2020 plusieurs dizaines de millions de personnes dans le monde et proviennent de 32 pays différents. L'apport des firmes multinationales semble suffisamment positif pour que les États se livrent une concurrence importante afin d'attirer leurs investissements et pour que les FMN se sentent parfois autorisées à adopter des pratiques déviantes.

161 ***Croissance de ces acteurs.*** La prise de conscience du développement des firmes multinationales et de leur influence dans les relations internationales remonte certainement aux années 1970. On commence alors à trouver dans la réflexion académique et dans les positions politiques des références croissantes à ce nouvel acteur des échanges économiques.

1. [https://fortune.com/global500/]

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Certaines se font déjà très critiques [1]. Les investissements des firmes multinationales, et notamment ceux réalisés à l'étranger afin de créer ou de développer une filiale ou de prendre le contrôle d'un acteur local, ont ensuite considérablement augmenté au cours des années 1980. Il faut dire que les États ont levé nombre de réglementations initialement problématiques afin d'attirer chez eux ces entités et d'espérer en conséquence des retombées positives. La privatisation de larges secteurs de l'économie nationale et de nouveaux accords commerciaux dans le domaine des services ont également incité les firmes existantes à s'implanter dans des domaines jusqu'alors réservés. La multiplication des investissements directs à l'étranger a finalement contribué à la fragmentation de la production de nombre de biens et services. Les grands produits de consommation ne sont plus fabriqués dans un seul État mais font intervenir tout un réseau d'échanges. Le constructeur japonais Toyota, par exemple, possède une cinquantaine d'usines de fabrication réparties dans une trentaine d'États et produit dix millions de véhicules par an qu'il vend dans 170 pays. La majorité de son capital se trouve hors du Japon et l'essentiel de ses ventes se fait à l'étranger.

162 ***Puissance des FMN.*** On est souvent tenté de comparer le chiffre d'affaires de certaines firmes multinationales avec le produit intérieur brut des États. Le procédé est discutable tant les deux indices ne mesurent pas la même chose, tandis que la valorisation boursière apparaît parfois artificielle. Il n'empêche, la CNUCED a montré dès 2002 que certaines entreprises, comme Ford par exemple, pouvaient financièrement être comparées à la Norvège et que, sur les cent premiers acteurs mondiaux, près de la moitié étaient des firmes multinationales [2]. Les publications annuelles du FMI attestent également de la montée en puissance de firmes multinationales comme Sinopec, Royal Dutch Shell ou China Petroleum dont les chiffres d'affaires sont supérieurs à plus de 400 milliards de dollars. Ils représentent du reste une part importante du PIB de leur État respectif de rattachement (jusqu'à 20 % du PIB britannique pour Royal Dutch Shell) et peuvent correspondre au PIB de l'Argentine ou de l'Australie [3]. D'autres firmes importantes, comme le dis-

1. On peut citer ici le fameux discours de Salvador Allende prononcé à l'ONU en 1972 : *« estamos ante un verdadero conflicto frontal entre las grandes corporaciones transnacionales y los Estados. Estos aparecen interferidos en sus decisiones fundamentales — políticas, económicas y militares — por organizaciones globales que no dependen de ningún Estado y que en la suma de sus actividades no responden ni están fiscalizadas por ningún Parlamento, por ninguna institución representativa del interés colectivo. En una palabra, es toda la estructura política del mundo la que está siendo socavada. [...] Pero, las grandes empresas transnacionales no sólo atentan contra los intereses genuinos de los países en desarrollo, sino que su acción avasalladora e incontrolada se da también en los países industrializados, donde se asientan »*. Dans un autre registre, le film d'Henri Verneuil, Mille milliards de dollars (1982), dénonçait déjà les capacités de nuisance de ces grandes sociétés et les dangers d'une telle mondialisation.
2. World Investment Report 2002, Transnational Corporations and Export Competiveness, UNCTAD/WIR/2002.
3. V. les différents rapports annuels du Fonds monétaire international [http://www.imf.org].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tributeur américain Walmart, rassembleraient plus de deux millions de salariés soit plus que la population d'une cinquantaine d'États. On imagine ici la position de force de ces entreprises dans leurs négociations avec un pays qui accueille plusieurs milliers de leurs salariés. Elles sont en mesure d'obtenir des statuts fiscaux avantageux ou un précieux soutien sur le plan diplomatique. L'Irlande, par exemple, a réussi à attirer plusieurs multinationales sur son territoire en limitant la pression fiscale et en relayant parfois leurs intérêts auprès de l'Union européenne. Face à la crainte de la montée du chômage, la pression d'un État sur une entreprise qui emploie nombre de ses ressortissants peut donc s'avérer rapidement limitée. À l'évidence, les firmes multinationales disposent désormais d'un espace économique qui leur est propre. Il s'agit d'un acteur non étatique suffisamment souple pour exploiter la variété de législations fiscales, sociales ou environnementales, et privilégier les régimes nationaux qui peuvent à la fois garantir ses investissements et maximiser ses profits. Les FMN peuvent également avoir parfois des pratiques plus radicales lorsque leur lobbying ne produit pas les résultats escomptés (corruption d'agents sinon de dirigeants, soutien à des forces rebelles pour garantir l'accès à un marché ou à une ressource, etc.).

163 ***Ententes et abus de position dominante.*** Plusieurs firmes multinationales sont régulièrement accusées de profiter de leur domination ou de concertations entre elles pour s'engager dans des pratiques commerciales qui restreignent la concurrence et faussent le marché au détriment du consommateur. Il peut d'abord s'agir de différentes formes de « cartels », soit d'ententes « horizontales » lorsque des concurrents qui se trouvent au même niveau de la chaîne d'approvisionnement fixent les prix ou limitent de manière concertée leur production, soit d'ententes « verticales » lorsqu'un fabricant se met d'accord avec un distributeur. Le jeu de la concurrence sur le marché de produits et services visé est alors biaisé. En décembre 2012, par exemple, la Commission européenne a infligé une amende de 1,5 milliard d'euros aux entreprises engagées dans un « cartel » sur les tubes cathodiques. Philips (Pays-Bas), LG (Corée du Sud), Panasonic (Japon) et Technicolor (France), entre autres, s'étaient entendus sur les prix pratiqués pendant plus de dix ans. Il peut ensuite s'agir d'abus de position dominante dans les situations où une firme multinationale bénéficie d'une situation privilégiée sur un marché donné, tire injustement un avantage de cet état de fait et porte ainsi atteinte à la concurrence. En droit européen, la Cour de justice des Communautés européennes a pu plus précisément considérer qu'un abus de position dominante était constitué dès lors que l'on constatait une « situation de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs. Une telle position, à la différence d'une situation de monopole ou de quasi-monopole, n'exclut pas l'existence d'une certaine concurrence mais met la firme qui en bénéficie en

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

mesure sinon de décider, tout au moins d'influencer notablement les conditions dans lesquelles cette concurrence se développera et, en tout cas, de se comporter dans une large mesure sans devoir en tenir compte et sans pour autant que cette attitude lui porte préjudice » [1]. Depuis 2017, par exemple, la Commission européenne a reproché à trois reprises à l'entreprise américaine Google d'avoir violé les règles de concurrence de l'Union européenne en abusant de sa position dominante sur le marché des moteurs de recherche. À partir de 2006, notamment, Google a mis injustement en avant les services proposés par son comparateur de prix « Google Shopping » au détriment de ceux proposés par des concurrents comme TripAdvisor ou Twenga. La Commission a donc infligé à Google une amende record de plus de deux milliards d'euros et a imposé à l'entreprise de mettre fin, sous peine d'astreinte, à ces pratiques anticoncurrentielles [2].

164 ***Pressions sur les États d'accueil.*** Dans leur quête de profit et de domination, les firmes multinationales peuvent se rendre coupables, avec la complicité des États dont elles sont issues, de pratiques préjudiciables pour les institutions et populations concernées par leurs activités, sinon pour l'humanité dans son ensemble. Par exemple, plusieurs firmes multinationales furent accusées d'avoir fait pression pour maintenir un coût du travail faible, au détriment de la sécurité des employés de leurs filiales ou sous-traitants. Des catastrophes se sont alors produites, à l'image de l'effondrement d'un atelier de confection à Dhaka, au Bangladesh, en 2013 (plus de mille morts). Surtout, pour garantir des positions privilégiées, certaines firmes multinationales n'ont pas hésité à soutenir des régimes autoritaires, des « républiques bananières » (à l'instar de ces dictatures sud-américaines soutenues par de grands producteurs de bananes). La volonté du Guatemala, en 1953, de redistribuer certaines terres confisquées par la United Fruit Company ou celle du Chili, en 1973, de nationaliser la compagnie locale de téléphonie au détriment des intérêts de l'International Telephone & Telegraph (ITT) ont ainsi compté dans le lancement d'opérations clandestines américaines qui ont abouti à la chute des pouvoirs en place. Après la fin de la Guerre froide, et dans un contexte de globalisation débridée, les pratiques déviantes de firmes transnationales ont continué sinon redoublé. Plusieurs multinationales fruitières comme Dole Food ont été accusées d'avoir financé des paramilitaires en Colombie et même l'action d'escadrons de la mort entre 1996 et 2004. Ces derniers contrôlaient le territoire d'Uraba et pouvaient sécuriser les productions de ces entreprises contre des versements qui leur ont permis d'acheter des armes et de financer leurs actions. L'entreprise Total fut également

1. V. par exemple CJCE, *Hoffmann-La Roche & Co. AG c. Commission des Communautés européennes*, affaire 85/76, Arrêt du 13 février 1979, § 38.
2. European Commission – Fact Sheet, Antitrust : Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service, 27 juin 2017 [http://europa.eu/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

un précieux allié de la junte birmane dans les années 1990 pour mater les tribus Karen et exploiter le gazoduc de Yadana [1].

165 ***Atteintes aux « communs ».*** Il s'agit de tout ce qui relève des atteintes à l'environnement, aux ressources naturelles, à la santé. Les exemples sont nombreux, souvent liés à l'industrie agricole ou à l'extraction pétrolière. On se souvient de la catastrophe de Bhopal, en Inde (1984), à la suite d'une explosion dans une usine de pesticides de la firme américaine Union Carbide, qui fit plusieurs milliers de morts et entraîna la contamination durable des sols de la zone. Plus récemment, on peut citer ici l'affaire du *Roundup* produit par la firme Monsanto. Ce puissant herbicide (glyphosate) présente des effets pour le moins excessifs au regard de son objet (il est même « probablement cancérogène » selon le Centre international de recherche sur le cancer) [2]. Monsanto a d'ailleurs réussi à en trouver l'antidote, de sorte que cette entreprise commercialise ce produit tout en proposant des semences modifiées (OGM) capables de lui résister. On pense également aux dommages causés par les prospections des grandes multinationales pétrolières, comme Texaco, qui a, pendant trente ans, souillé les sols et les cours d'eau de la forêt amazonienne en Équateur. Les pratiques de Shell, dans le delta du Niger, auraient également contribué à l'une des plus grandes catastrophes pétrolières de l'histoire [3]. Enfin, les firmes multinationales peuvent permettre aux États de commettre un certain nombre de crimes en leur fournissant les moyens de le faire. L'exemple de l'« agent orange » est bien connu. Monsanto a ainsi fabriqué et diffusé cet herbicide défoliant utilisé par l'armée américaine au Vietnam et dont les effets sur la faune et la flore locales sont encore actifs (l'emploi de cette arme serait même aujourd'hui à l'origine de la notion d'« écocide »). L'industrie de guerre est aussi souvent accusée d'encourager des conflits afin de mieux vendre certains produits qui auront pu alors être éprouvés au feu. L'entreprise israélienne Elbit Systems fut en ce sens dénoncée par le Tribunal Russell sur la Palestine lors de sa seconde session en raison de son implication indirecte dans des crimes de guerre commis par Israël à Gaza. Pour prendre un autre exemple, l'association anticorruption Sherpa a récemment accusé BNP Paribas d'avoir financé plusieurs achats d'armes par le pouvoir génocidaire rwandais en 1994. La banque française aurait ainsi violé l'embargo sur les ventes d'armes alors décidé par le Conseil de sécurité des Nations Unies [4].

1. V. par exemple, le rapport d'information sur le rôle des compagnies pétrolières dans la politique internationale et son impact social et environnemental (M.-H. Aubert, P. Brana et R. Blum), Assemblée nationale, n° 1859, 13 octobre 1999 (http://www.assemblee-nationale.fr/).
2. V. par exemple, les différentes monographies publiées par le Centre sur l'évaluation des risques de cancérogénicité pour l'homme, Organisation mondiale de la santé (http://monographs.iarc.fr/).
3. V. ici l'analyse effectuée par le Centre Europe-Tiers-Monde (CETIM) et proposée au Conseil des droits de l'homme, 11 novembre 2014, A/HRC/26/NGO/100.
4. *Le Monde*, 29 juin 2017.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. Tendances

166 ***Concentration.*** Les capacités des firmes multinationales à influencer la politique des autorités publiques tiennent aussi à la concentration de celles-ci en un nombre réduit d'acteurs. Selon la formule consacrée, on est passé d'un capitalisme de concurrences à un capitalisme de monopoles. Certes, plusieurs entreprises sont encore détenues à titre principal par les États ou par les familles qui les ont fondées. Mais une étude de l'École polytechnique de Zurich a montré, par une analyse multiple des 43 000 plus grandes firmes, que 737 d'entre elles contrôlent (détention d'actions) près de 80 % du chiffre d'affaires de l'ensemble [1]. Et 147 d'entre elles, appartenant principalement au secteur financier (fonds de pension, fonds de placement et autres institutions), en contrôleraient même 40 %. L'entreprise française Axa figurait d'ailleurs dans la liste des dix « super entités » qui comptaient le plus de participations croisées. On y trouve également les banques UBS (Suisse), Barclays (Royaume-Uni). Bref, s'il n'existe pas encore de « *World Company* » et si la multiplication des fusions-acquisitions ou des prises de participations doit être interprétée avec nuance, dans la mesure où la propriété ne signifie pas systématiquement le contrôle, une telle concentration laisse craindre des capacités d'influence voire d'entente importantes. Ce réseau global permet aussi une plus grande contagion des difficultés financières de certains. Les firmes en cause seraient-elles ainsi devenues « *too big to fail* », ce qui obligerait les États à les assister en cas de difficultés [2] ?

167 ***Les « GAFAM ».*** Le développement des firmes multinationales a été particulièrement remarquable dans la high-tech et dans le domaine du numérique. En 2020, elles dominent le classement des entreprises internationales les plus rentables [3]. On peut y voir le glissement d'une économie reposant sur le contrôle des ressources énergétiques à une économie fondée sur le contrôle des données numériques. Le secteur est ici porté par la démocratisation des « téléphones intelligents » comme par le soutien des investisseurs et des autorités. À cet égard, la prééminence

1. S. Vitali, J. B. Glattfelder, S. Battiston, « The Network of Global Corporate Control », *Plos One*, 6(10), 26 octobre 2011. V. également les conclusions dans le même sens du McKinsey Global Institute [https://www.mckinsey.com/].
2. On se souvient ainsi que la chute de la banque d'investissement multinationale Lehman Brothers, en 2008, a entraîné dans son sillage l'effondrement de plusieurs bourses nationales et que certains États n'ont pas hésité à nationaliser les pertes de ce type d'institutions en difficulté et à racheter des actifs toxiques. Si les États peuvent bien entendu retirer bien des ressources de l'activité de ces firmes, ils sont parfois contraints de s'engager dans des politiques juridiques particulières afin de les placer dans des environnements favorables. La question du règlement des différends des investissements à l'étranger illustre cette évolution avec la multiplication des arbitrages internationaux entre États et firmes devant des mécanismes spécifiques dont les sentences sont plutôt favorables aux secondes (CIRDI, par exemple, v. ss 401).
3. V. notamment le BrandZ Top 100 Most Valuable Global Brands 2020 [https://www.brandz.com/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'entreprises américaines (8 groupes américains parmi les 10 FMN ici les plus rentables, dont Amazon, Apple, Microsoft et Google aux quatre premières places) permet à Washington, même indirectement, de dominer le *cyber power*, un champ d'exercice de la puissance complémentaire au *hard* et au *soft power* [1]. Les principaux logiciels d'exploitation et les agrégateurs de données sont ainsi conçus et développés aux États-Unis, et nombre de secteurs de l'économie, de la diplomatie, de l'information et de la sécurité dépendent désormais des services proposés par les « GAFAM » (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft). L'essor de ces firmes atteste ainsi de la vitalité des entreprises américaines, même dans un monde qui n'est plus unipolaire [2]. Elles commencent cependant à être concurrencées par de grandes firmes chinoises, les fameux « BATX » (Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi). Alibaba et Tencent, très présentes dans le e-commerce, les réseaux sociaux et messageries (WeChat) ou les portefeuilles électroniques (Alipay), engendrent également des revenus considérables et connaissent des valorisations boursières importantes. On songe aussi à l'entreprise ByteDance (avec le succès de l'application TikTok). Jamais la Chine n'avait d'ailleurs connu d'entreprises privées aussi puissantes. Elles bénéficient d'un marché intérieur en pleine croissance qu'elles dominent quasi exclusivement.

L'importance des « GAFAM » ne doit pas être sous-estimée. Ces entreprises génèrent des revenus comparables au PIB de la France et emploient à elles seules plusieurs centaines de milliers de personnes. Apple est d'ailleurs devenue en 2018 la première société à atteindre les 1 000 milliards de dollars de capitalisation boursière. Les « GAFAM » s'adressent maintenant à plus d'un milliard de consommateurs en ayant parié initialement sur la gratuité de certains de leurs services. Chacune des cinq multinationales a su ensuite sortir de son cœur de métier (moteur de recherche pour Google, matériel pour Apple, réseau social pour Facebook, e-commerce pour Amazon et logiciels pour Microsoft), en profitant de l'analyse de données et des usages de consommateurs qu'ils connaissent bien. Peu de domaines échappent désormais aux « GAFAM ». Elles sont présentes dans les télécommunications, dans la santé, dans la distribution, dans la finance, dans les énergies, dans les médias et les loisirs. Amazon, qui entend devenir une sorte d'« *everything store* » et s'attaque ainsi au marché de l'alimentaire, pourrait notamment connaître dans les années qui viennent une croissance qui l'amène au-delà des 500 milliards de dollars de chiffre d'affaires – ce qui en ferait la première entreprise mondiale sur ce critère, devant Walmart. Enfin, les mesures restrictives imposées dans le cadre de la pandémie de Covid-19 ont encore renforcé la centralité de ces acteurs. Chacun, qu'il soit particulier, entrepreneur et même politique, a eu recours aux services proposés par ces géants de l'Internet qui n'hésitent plus à promouvoir leurs propres normes et à afficher leur indépendance (Facebook a ainsi créé sa propre

1. V. ss 236.
2. V. ss 558.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

« monnaie » et mis en place un Conseil de surveillance qui jouera un peu le rôle de « cour suprême » en cas de réclamations des internautes). En résumé, on comprend qu'une telle position dominante est de nature à avoir des influences considérables sur le plan politique. Tout décrochage de ces entreprises aurait certainement des répercussions majeures sur l'économie mondiale. Les progrès de l'intelligence artificielle et de la « 5G » pourraient au surplus leur permettre d'accéder à des données sensibles et la question de l'indépendance réelle de ces sociétés est posée. Plusieurs agences américaines ont ainsi conclu un accord avec une filiale d'Amazon spécialisée dans le stockage de données et les services accessibles sur Internet. Les applications de reconnaissance faciale ou de visiophonie connectée suscitent l'intérêt de nombre de pouvoirs.

Pour autant, le *momentum* politique de ces firmes semble en partie révolu. En premier lieu, elles sont souvent accusées de ne pas suffisamment protéger les particuliers contre les démarches publicitaires. Il est vrai que des éléments touchant à la vie privée de nombreux internautes (coordonnées, données bancaires, habitudes d'achat, profil professionnel, santé, etc.) sont collectés par les différents sites qu'ils consultent puis stockés dans des centres (« *clouds* ») disséminés dans le monde mais contrôlés principalement par les GAFAM. Les risques de déviances n'en sont que plus grands. Des données de millions d'utilisateurs de Facebook, par exemple, ont déjà été à plusieurs reprises subtilisées et exploitées, parfois par des entreprises d'influence politique (comme Cambridge Analytica en 2016). L'Europe, en réaction, a mis en place des mécanismes pour sécuriser les données des utilisateurs (Règlement général sur la protection des données, RGPD, 2018). On observe plus largement une volonté de « re-territorialiser les données numériques » et de construire des outils européens (projet de « *cloud* » franco-allemand GAIA-X). En deuxième lieu, on reproche aux « GAFAM », dans un contexte sécuritaire tendu, de ne pas être assez réactives lorsque des contenus violents et susceptibles de recevoir une qualification pénale circulent sur leurs réseaux. L'attentat de Christchurch (2019, 50 morts), par exemple, a été diffusé en direct sur la plateforme Facebook et la vidéo a pu demeurer accessible un certain temps. Plus largement, ces firmes doivent certainement tempérer la désintermédiation observée. Il leur faut mieux lutter contre la propagation de « *fake news* » ou contre le recours aux « *trolls* » pour servir la communication stratégique d'acteurs publics (la Russie a été accusée d'avoir ainsi perturbé les élections présidentielles américaines de 2016, le Myanmar d'avoir diffusé des messages de haine à l'encontre des Rohingya, entre autres exemples). Il est en outre reproché aux « GAFAM » de donner une résonance excessive à la colère ou au complotisme qui s'expriment sur les réseaux sociaux et qu'elles relaient à travers des algorithmes qui exposent l'utilisateur à des revendications et indignations proches des siennes ou qui ne le protègent pas face à l'instrumentalisation de ses ressentis par des puissances étrangères. À ce titre, la fermeture de comptes d'officiels, à l'image de celui de Donald Trump en janvier 2021, constitue certainement un tournant dans la lutte pour l'information mais interroge tout de même sur les critères utilisés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et l'absence de toute supervision « publique » de la décision. Enfin, plusieurs États souhaitent réformer la fiscalité applicable aux firmes multinationales – et aux « GAFAM » en particulier – afin de mieux taxer ces entreprises là où elles ont des activités et font des bénéfices. À la demande du G20, l'OCDE propose ici une réforme fiscale globale qui prévoit une taxation à 15 % au moins des profits réalisés à l'étranger par les multinationales. Sur un autre plan, les positions de ces « GAFAM » se révèlent parfois contraires à la réglementation anti-trust en vigueur, aux obligations en matière de libre-concurrence. Google, notamment, est visé par de multiples procédures l'accusant d'utiliser son moteur de recherche à son propre profit [1].

168 ***Les micro-multinationales.*** L'économie mondiale semble présenter aujourd'hui des caractéristiques qui peuvent menacer le cadre général de l'activité des multinationales « classiques ». En effet, depuis la crise financière de 2008 et à la suite de la pandémie de Covid-19, on observe un ralentissement de la croissance et une première amélioration des déséquilibres habituellement constatés. Le déficit commercial des États-Unis diminue et nombre de pays du Sud améliorent leurs transactions courantes. Surtout, les écarts de coûts salariaux et l'existence de nouveaux marchés « vierges », deux moteurs du développement des multinationales, paraissent désormais moins évidents qu'autrefois. Le coût salarial dans certains États de l'Europe de l'Est devient comparable avec celui en vigueur en Chine. Dans ces conditions, les multinationales traditionnelles sont amenées à réviser certaines de leurs stratégies et reporter des investissements nécessaires, qui plus est dans un contexte géopolitique particulièrement incertain. Il en résulte une sorte de prime à la simplicité des *« business models »*. Des entreprises ont ainsi profité de l'essor des nouvelles technologies pour vendre des services avec moins d'intermédiaires et d'étapes dans l'accès au consommateur final. Des start-up comme Uber, Airbnb ou Local Motors se sont concentrées sur un seul stade de la chaîne de valeur pour universaliser leurs activités – qu'il s'agisse du transport de particuliers, de courts séjours à l'étranger ou de fabrication de véhicules via des imprimantes « 3D » [2]. On parle ainsi des « NATU » (pour Netflix, Airbnb, Tesla et Uber) comme les « petites sœurs » des « GAFAM ».

169 ***Ingérence des États dans l'activité des FMN.*** Les États entendent désormais davantage réguler les activités des firmes multinationales mais protègent celles qui peuvent leur servir de levier de puissance. Toute régulation est alors complexe et les instruments créés jusqu'ici, en particulier dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ou des

1. L'ensemble de ces critiques visent aussi les géants de la tech chinois, et notamment Alibaba. Pékin entend prendre un ensemble de mesures pour prévenir toute dérive et utilisation jugée déviante de leurs positions dominantes, de leurs données privées ou de leurs prises de position à l'égard du pouvoir.
2. V. ss 659.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Nations Unies, ne sont pas parvenus à lutter efficacement contre les pratiques monopolistiques, contre l'évasion fiscale, contre les atteintes aux droits de l'homme ou à l'environnement qui peuvent être imputées à ces acteurs transnationaux. S'agissant de l'évasion fiscale, elle ne peut d'ailleurs se combattre que collectivement, si les administrations des États de siège et d'accueil se concertent et contrôlent notamment les prix de transferts déclarés des marchandises ou des actifs immatériels (brevets, logiciels, etc.). On sait, en effet, que des multinationales jouent sur les tarifs intragroupes pratiqués par certaines de leurs filiales installées dans des États à faible taux d'imposition dans le but de minorer les bénéfices déclarés dans les États à fort taux d'imposition. Le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) a aussi montré l'ampleur de l'optimisation sinon de l'évasion fiscale (« *Paradise Papers* ») [1], des centaines de milliards d'euros seraient ainsi soustraits chaque année aux États par différentes firmes multinationales. S'agissant plus globalement des pratiques contraires aux droits de l'homme et à l'environnement, plusieurs dispositifs existent, même s'il faut surtout compter sur la pression d'ONG ou de l'opinion publique pour que les grandes entreprises cherchent elles-mêmes à améliorer les conditions de production de leurs biens et leur impact social et sociétal (adoption de charte ou de labels, campagnes de communication, etc.).

170 ***Instruments.*** On peut toutefois citer trois instruments de régulation intéressants même si leur portée ou leur audience demeurent limitées. En premier lieu, la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail en 1977 et amendée en 2000, 2006 et 2017 [2]. Elle vient énoncer toute une série de bonnes pratiques pour les multinationales que les gouvernements des pays d'accueil comme du pays du siège devraient garantir en matière de promotion de l'emploi, d'élimination du travail forcé, d'égalité de traitement, de formation, de conditions de travail, etc. En second lieu, l'OCDE a adopté dès 1976 des « principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales » qu'elle a révisés à plusieurs reprises depuis. Il s'agit de recommandations que les parties adressent conjointement aux firmes dans le but de renforcer « la confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités, à améliorer l'environnement pour l'investissement étranger et à accroître la contribution des entreprises multinationales au développement durable ». Il est désormais question que les entreprises respectent « les droits de l'homme internationalement reconnus vis-à-vis des personnes affectées par leurs activités ». Les principes sont relayés au plan interne par un « point de contact national » censé promouvoir les recommandations et recueillir d'éventuelles doléances – mais ses moyens sont limités. L'existence d'un rapport annuel

1. *Le Monde*, 7 novembre 2017.
2. Organisation internationale du Travail, 5e édition, mars 2017 [http://www.ilo.org/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

permet cependant de mesurer certaines avancées [1]. En dernier lieu, l'ONU promeut également ses propres références depuis la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne (1993) [2]. Le Secrétaire général des Nations Unies a ensuite lancé le Pacte mondial (*Global compact*), en 1999, qui vise à promouvoir les pratiques socialement responsables des firmes multinationales en labellisant les activités de celles qui souscrivent au Pacte. Les firmes peuvent ainsi volontairement adhérer au Pacte et s'engager à rapporter régulièrement sur les mesures mises en place pour tendre au respect de dix principes énoncés regroupés en quatre axes (droits de l'homme, normes internationales du travail, environnement, lutte contre la corruption). Cette initiative est un premier succès, ne serait-ce qu'en institutionnalisant un dialogue universel sur la question. En 2021, on compte dans le mécanisme institué près de 12 000 entreprises originaires de 164 États [3]. Si les projets de convention spécifique ont ensuite échoué, le Conseil des droits de l'homme a relancé le mouvement à partir de différents rapports, dont celui du Professeur John Ruggie. Le Conseil a finalement adopté en 2011, à l'unanimité, les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme [4]. Ils énoncent un certain nombre d'obligations de comportement pour les États ou les firmes multinationales et insistent notamment sur les voies de recours disponibles. Le dispositif repose cependant sur l'engagement normatif des États. Il est pour le moins variable. Mais l'Union européenne a relayé cette initiative et la France, parmi d'autres, a adopté un plan national d'action en 2017 [5].

SECTION 2

Positionnement

171 ***Statut des FMN.*** Les firmes multinationales restent des acteurs non étatiques, personnes privées (ou parfois publiques) relevant à l'origine

1. V. Annual Reports on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (http://mneguidelines.oecd.org/).
2. V. ss 646.
3. The World's Largest Corporate Sustainability Initiative, United Nations Global Compact (https://www.unglobalcompact.org/), v. plus spécialement le UN Global Compact Strategy 2021-2023, adopté le 19 janvier 2021 pour prendre en compte l'Accord de Paris sur le climat (2015).
4. Conseil des droits de l'homme, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer », 2011, HR/PUB/11/4.
5. V. la page spécifique sur le site du ministère des Affaires étrangères de la France (http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/droits-de-l-homme/entreprises-et-droits-de-l-homme/article/adoption-du-plan-national-d-action-pour-la-mise-en-oeuvre-des-principes).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'un droit national donné. Toute entreprise multinationale a en effet une « nationalité », ce ne sont pas des entreprises apatrides, et la question s'avère cruciale lorsque la protection diplomatique est en jeu (différents critères peuvent ici être mobilisés pour rattacher une FMN à un État particulier : le siège social, le lieu d'enregistrement, la nationalité des principaux actionnaires, etc.). Pour autant, aucun État ne peut seul contrôler et maîtriser l'ensemble des activités et opérations d'une firme multinationale. Celle-ci est soumise à des cadres juridiques variés mais réels qui peuvent contraindre nombre de ses projets (lois anti-trust par exemple, réglementation sociale ou fiscale, etc.). Les firmes multinationales ne bénéficient pas de la personnalité juridique internationale. Simplement, les États et organisations internationales ont pu convenir de leur attribuer certaines capacités à agir dans l'ordre juridique international, spécialement dans le domaine du règlement des différends qui peuvent naître entre elles ou avec un État dans lequel elles opèrent. S'agissant plus globalement de la régulation de leurs activités, on observe que des logiques de concurrence et de coopération sont à l'œuvre. Il faut dire que les firmes multinationales et les États entretiennent des relations contrastées parce qu'elles ont besoin l'un de l'autre en raison même de leurs caractéristiques propres (absence de territoire et de population pour les premières, recherche d'entités faisant vivre l'industrie et le commerce pour les seconds). Le fait que les négociations commerciales soient menées par des représentants d'États, alors que les normes qui pourront en résulter concerneront directement les firmes multinationales, est un exemple des liens nécessaires entre ces deux acteurs. Le poids des États dans la géoéconomie reste fondamental et pèse sur les activités des firmes multinationales.

§ 1. L'État comme garantie de sécurité et de prospérité

172 ***Dépendance multiple.*** États et multinationales présentent chacun des forces et des faiblesses. Souverain, l'État n'est pas nécessairement un bon investisseur ; transnationale, la firme manque parfois de moyens pour protéger et développer ses activités. Le concours des États est souvent recherché pour maintenir suffisamment d'ordre, sur le plan interne comme international. À défaut, les firmes peuvent alors se tourner vers des acteurs non étatiques et alimenter ainsi des groupes parfois subversifs [1]. Plus largement, les FMN dépendent des politiques commerciales

1. On sait, par exemple, que la filiale syrienne du géant suisse LafargeHolcim a pu participer au financement de groupes terroristes afin de maintenir ses activités en Syrie après 2011 et l'effondrement partiel du pouvoir de l'État. Alors que de tels comportements étaient dénoncés par plusieurs médias, le groupe a fini par reconnaître que les responsables de sa filiale en Syrie avaient « agi d'une façon dont ils pensaient qu'elle était dans le meilleur intérêt de l'entreprise et de ses employés » mais que « rétrospectivement, les mesures prises pour poursuivre les activités de l'usine étaient inacceptables »

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de leur État de rattachement (participation à des ensembles régionaux, conclusion de traités d'investissements, soutien des fonds souverains, etc.) pour favoriser leurs activités tout comme elles peuvent être contraintes par des sanctions que celui-ci – ou une grande puissance – peut prendre contre des États avec lesquels elles voudraient contracter ou dans lesquels elles voudraient investir. De nombreuses entreprises, par exemple, ont dû abandonner certaines prétentions commerciales ou financières avec l'Iran à la suite des mesures décidées par différentes administrations américaines. Les firmes demeurent plus généralement en demande d'une certaine forme d'assistance multidimensionnelle (juridique et politique). Elles conservent en général des liens privilégiés avec leur pays d'origine. Elles y trouvent ainsi des sources de financement encore importantes, entretiennent des relations avec les syndicats et institutions locales, y développent l'essentiel de leurs programmes de recherche et développement. Leurs dirigeants ont d'ailleurs encore souvent la nationalité de leur État « historique ».

173 ***Lobbys.*** Les firmes ont besoin d'un cadre normatif pour se développer. Seul l'État est ici en capacité de leur offrir suffisamment de garanties. Elles le savent et sont alors susceptibles de faire pression sur les autorités pour obtenir des normes plus favorables et un meilleur accès à des marchés étrangers. De même, elles peuvent s'opposer à des normes nationales jugées trop contraignantes (par exemple en matière de fiscalité ou de respect de l'environnement). La prolifération des groupes d'influence qui se déploient de façon ponctuelle ou permanente est ainsi une bonne indication de l'intérêt pour certaines grandes entreprises de peser sur la construction de la norme. Le terme même de lobby renvoie initialement à ce petit vestibule qui, au Royaume-Uni, séparait la Chambre des communes de l'extérieur. C'est l'idée que des intérêts particuliers, des intérêts privés, cherchent à influencer l'existence ou l'orientation d'une loi. Et force est de constater que ces groupes sont le plus souvent financés par différentes firmes multinationales (industriels du tabac ou du médicament, par exemple) – mais pas seulement – et multiplient les plaidoyers auprès de représentants élus ou nommés dans des cercles du pouvoir national ou international. En 2021, on comptait ainsi près de 12 000 organisations de lobbying enregistrées à Bruxelles. Les États tentent d'ailleurs de réguler ces « pouvoirs » et « contre-pouvoirs » en normalisant certaines pratiques et en introduisant quelques règles déontologiques. La tâche est immense tant le périmètre de ces groupes est incertain et le rôle en question commun à bien d'autres acteurs (comme certaines ONG).

(communiqué du groupe, 2 mars 2017 [https://www.lafarge.fr/]). Une fois révélées, de telles pratiques coûteront d'ailleurs des marchés à l'entreprise et conduiront finalement son président à démissionner – sans compter les poursuites judiciaires engagées contre certains des responsables.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. Les multinationales comme vecteur de richesse et de puissance

174 ***Enjeux.*** Les États de rattachement considèrent les firmes multinationales comme autant de leviers sur le marché de l'emploi et pour l'activité économique. On connaît la formule de Charles Wilson, ex dirigeant de General Motors et membre de l'Administration américaine : « ce qui est bon pour General Motors est bon pour l'Amérique ». L'internationalisation des entreprises ne remet pas fondamentalement en cause l'apport des firmes pour les États concernés. Le développement à l'étranger des activités d'une firme permet alors des gains de productivité, une diminution du risque de change, la baisse du coût d'achats de certains produits et des recettes fiscales plus élevées – même si cela peut également conduire à la hausse du chômage et à un cycle de délocalisations problématique. Dans ces conditions, les autorités, en particulier dans les régimes autoritaires, sont plutôt réticentes à laisser trop de marges de manœuvre à ces acteurs. Les plus grandes firmes transnationales russes (Lukoil, Gazprom, Norilsk Nickel, etc.) et chinoises (China Unicom ou China National Petroleum par exemple) bénéficient d'une participation de l'État qui a d'ailleurs pu être récemment renforcée. Les États vont ainsi intervenir dans les politiques des firmes, voire fixer parfois précisément les stratégies d'investissement. En tout état de cause, le temps n'est plus à la dénonciation nationale d'intérêts des firmes multinationales comme incompatibles avec ceux des États [1]. Le développement des firmes multinationales et la multiplication d'investissements directs à l'étranger sont davantage perçus comme permettant à l'État d'accueil de réduire son taux de chômage avec les emplois ainsi créés et de relancer sa croissance par une meilleure productivité – liée notamment aux transferts de technologie obtenus (cessions de brevets, accords de licence, assistance technique, livraison d'usines clefs en main, etc.). Encore faut-il, bien sûr, que le pays d'accueil soit suffisamment stable sur le plan macro-économique pour pleinement profiter de ces installations sur son territoire.

175 ***Diplomatie économique.*** Le soutien aux entreprises du pays est une vieille priorité de l'action extérieure de l'État. Elle est simplement « décomplexée » aujourd'hui. Les États qui en ont les moyens jouent de plus en plus ouvertement les « VRP » de leurs grandes entreprises et essaient de se concerter avec leurs pairs pour organiser des investissements mutuels. En France, la diplomatie économique a été érigée publi-

1. On se souvient que dans les années 1970, les firmes multinationales apparaissaient comme des agents de grandes puissances résolues à exploiter sans réserve les ressources et marchés d'États plus fragiles et en particulier d'États récemment décolonisés. Une telle position fut notamment au cœur du Nouvel ordre économique international et des revendications du Sud. On défendait ainsi des principes tels que la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Les nationalisations d'entreprises se multiplièrent.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

quement en priorité dès 2012. Le ministère des Affaires étrangères exerce désormais une sorte de tutelle sur les services du commerce extérieur et sur l'industrie touristique. La diplomatie économique s'appuie sur le large réseau d'établissements culturels français pour ainsi renforcer les services d'analyses de la mondialisation. Une direction de la diplomatie économique a été instituée et représente le point de contact pour les firmes françaises avec le ministère [1]. Il s'agit plus globalement pour chaque État de soutenir le développement international des entreprises nationales et renforcer l'attractivité du territoire (zones franches, réponses aux demandes particulières des investisseurs étrangers en matière d'infrastructures ou autres, etc.). Il n'en demeure pas moins que le bénéfice mutuel de la globalisation joue ici surtout pour les grandes puissances et les principales multinationales, celles qui ont la capacité de peser sur l'écriture des règles du jeu, comme sur les accords de l'OMC relatifs aux droits de propriété intellectuelle par exemple. Par ailleurs, les firmes multinationales peuvent trouver dans les organisations internationales aussi bien des ressources qu'elles jugeront utiles (comme avec la BIRD ou le CIRDI, par exemple) que des contraintes réglementaires qu'elles pourront estimer excessives (par exemple l'Union européenne). Beaucoup essaient ainsi de responsabiliser socialement les firmes multinationales afin de les sensibiliser à leur environnement humain ou naturel. On connaît la formule de Milton Friedman : « *[t]he social responsibility of business is to increase its profits* » [2]. Il n'empêche, on observe un réel développement des recommandations des États et des organisations internationales sur le sujet (OCDE, ou Commission européenne) sous la pression également ici d'organisations non gouvernementales.

1. La France, comme d'autres, entend ainsi mieux relayer leurs préoccupations s'agissant des négociations internationales qui peuvent avoir un impact sur leurs activités, comme celles sur la lutte contre le réchauffement climatique ou la négociation d'accords commerciaux multilatéraux. Elle souhaite en particulier mobiliser davantage pour ses exportations, parfaire sa stratégie export pour les entreprises de taille intermédiaire comme les petites et moyennes entreprises afin de réduire son déficit commercial.
2. *New York Times Magazine*, 13 septembre 1970.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 3

Les opinions et croyances

176 ***Acteurs ou facteurs.*** Opinions publiques et religieuses sont ici traitées ensemble au regard de leurs interférences avec les acteurs normatifs et en particulier avec les États. Elles paraissent néanmoins évanescentes, difficiles à mesurer et à saisir. Il convient d'ailleurs probablement mieux de parler de facteurs d'influence que de véritables acteurs structurés des relations internationales. Tantôt capables de contraindre la politique d'un État, tantôt également manipulées par les puissances souveraines, les opinions publiques et religieuses doivent toutefois être distinguées – même si les opinions publiques peuvent comprendre comme composante importante les croyances religieuses. Elles sont toutes deux susceptibles de se cristalliser sur une question internationale, de dénoncer ce qui sera perçu comme une dérive de leur gouvernement, de réclamer tel positionnement sur la scène mondiale au nom de valeurs temporelles ou spirituelles.

SECTION 1

Les opinions publiques

177 ***Consistance.*** C'est le propre de tout pouvoir, démocratique ou non, de susciter des commentaires, discussions, critiques qui, s'ils ne peuvent s'exprimer publiquement, trouveront des espaces plus discrets pour grandir et gronder, ou des représentations dérivées dans la culture populaire. L'opinion publique s'affirme alors comme les convictions et valeurs exprimées ou présumées d'un peuple sur une question qu'il estime relever en tout ou en partie du gouvernement. Elle s'est développée en parallèle à la démocratisation des régimes politiques qui fait des assujettis des citoyens-électeurs, garantit notamment la liberté de la presse et impose la publicité des actes. La Révolution française et les idées des Lumières ont ici marqué une rupture même si on trouve chez Platon une première réflexion sur la versatilité de l'opinion publique (la *Doxa*). L'ascension du régime républicain et du suffrage universel a simplement renforcé son rôle. Il n'en demeure pas moins que l'étude de l'opinion publique apparaît doublement délicate. On parle d'abord d'une abstraction et d'un concept

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

trop « plastique » pour être pleinement opérationnel. L'opinion publique est en réalité composée de plusieurs courants ou pensées qui sont rarement unanimes sinon compatibles. Les sujets clivants sont nombreux et peuvent concerner la situation économique et sociale, la sécurité, l'environnement, les valeurs, mais aussi la politique extérieure comme en témoigne la vigueur du débat lors du référendum français sur la Constitution européenne (2005), par exemple, ou les réactions à l'afflux de migrants et réfugiés en Europe (2015). Après, il peut se dégager des tendances, réelles ou construites médiatiquement et politiquement, qui vont s'exprimer avec plus ou moins de force dans l'État concerné et varier selon l'âge, le sexe, le niveau économique, l'activité professionnelle, etc. L'opinion publique est ensuite difficile à mesurer et il faut souvent dépasser l'impression laissée par telle manifestation ou tel sondage. Comment interpréter les volontés de la majorité silencieuse, par exemple ? Hors les périodes électorales, et encore, comment savoir réellement ce que pense un peuple, une population donnée ? En dernière analyse, on ne peut réellement parler d'opinion publique internationale. Cette dernière dimension reste trop complexe à saisir, tant chaque opinion publique semble avant tout construite dans un cadre national avec des références qui lui sont propres. Même dans le cadre européen, on peine à identifier ce qui pourrait constituer une opinion publique commune alors qu'il existe des institutions et des repères historiques partagés.

178 ***Orientation.*** Sur le fond, on ne saurait voir l'opinion publique comme un aiguillon tempérant systématiquement la volonté belliqueuse ou les pratiques oppressantes d'un État. Il faut ainsi bien se garder d'en avoir une vision univoque. Elle n'est pas en soi – et toute considération égale par ailleurs – un frein et contrepoids au libre exercice par l'État de ses ambitions extérieures. Elle peut réclamer du sang, de la sueur, des larmes. On se souvient en ce sens de l'envolée de l'avocat pénaliste Vincent de Moro-Giafferi, « [l]'opinion publique est parmi vous ? Chassez-la cette intruse ! C'est elle qui au pied de la croix tendait des clous au bourreau et criait "crucifie-le" ; c'est elle qui, d'un geste de la main renversée, immolait le gladiateur agonisant dans l'arène ; c'est elle qui applaudissait aux autodafés d'Espagne comme au supplice de Calas ; c'est elle enfin qui a déshonoré la Révolution française par les massacres de Septembre lorsque la farandole ignoble accompagnait la reine au pied de l'échafaud, et un siècle plus tard crevait du bout de son ombrelle les yeux des communards blessés »[1]. L'histoire montre ainsi que l'opinion publique se révèle parfois favorable au recours à la force ou à des pratiques contraires aux normes en vigueur (il suffit de penser au soutien populaire dont a pu bénéficier l'Allemagne nazie). Elle n'a pas toujours besoin d'être manipulée ou instrumentalisée pour aller dans le sens de politiques expansionnistes. Mais il est vrai que les choses peuvent être différentes dans un régime politique qui garantit la liberté de la presse,

1. Défense d'E. Dieudonné, 1913. V. D. Lanzalavi, *Vincent de Moro-Giafferi, « Défendre l'homme, toujours »*, Ajaccio, Les Éditions Albiana, 2011, 304 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

le pluralisme et l'État de droit, quand l'opinion publique s'habitue à la civilisation des rapports humains. En fin de compte, l'opinion publique semble bien prendre une importance croissante dans un monde connecté et en transition démocratique, où le pouvoir se méfie peut-être plus qu'hier de ce que pensent ses nationaux. Il est désormais difficile de défendre une approche réaliste traditionnelle qui se désintéresserait de ce que pense l'opinion publique en politique étrangère. Est-elle alors devenue « une puissance invisible, mystérieuse, à laquelle rien ne résiste », pour reprendre une formule attribuée à Napoléon Bonaparte ? S'agit-il d'un nouveau contre-pouvoir qui soumettrait à son tribunal un certain nombre de questions internationales et pèserait ainsi sur les choix opérés par les États ou d'autres acteurs – *a fortiori* dans les régimes politiques où coexistent trois formes de démocratie (directe, représentative, d'opinion) ? On se souvient de l'avertissement de Robespierre ; « comme il est dans la nature des choses que les représentants peuvent mettre leur volonté particulière à la place de la volonté générale, il est nécessaire que la voix de l'opinion publique retentisse sans cesse autour d'eux pour balancer la puissance de l'intérêt personnel et des passions individuelles ; pour leur rappeler, et le but de leur mission, et le principe de leur autorité » [1]. En résumé, difficile à saisir, l'opinion publique semble avoir acquis un rôle non négligeable dans les relations internationales et être l'objet de bien des manœuvres pour être orientée ou contrôlée.

§ 1. Construction

179 ***Mesure et projections.*** Les opinions publiques sont partout soigneusement étudiées et mesurées avec notamment de multiples sondages. L'opinion est donc d'abord « sondagière ». Inventés au début du XX^e^ siècle, omniprésents désormais dans la vie politique, les sondages d'intention de vote ou d'opinion sont le produit d'enquêtes à partir de questions choisies posées à un échantillon représentatif d'une population donnée. On sait les reproches adressés à ces sondages sur le plan de la méthodologie [2]. Ne viennent-ils pas également révéler ou construire artificiellement une opinion publique qui n'existe vraiment que lorsqu'elle est institutionnellement sollicitée ? On peut en effet se demander si tout le monde a bien une opinion, si celle-ci est stable, cohérente selon les contextes, et penser que toutes les opinions ne se valent pas, surtout lorsqu'est en cause une question internationale. Pierre Bourdieu arrivait ainsi à la conclusion que « l'opinion publique n'existe pas » [3]. Mais, peu importe finalement qu'elle puisse être ou non précisément dévoilée, la simple croyance partagée en son existence lui donne déjà une puissance considérable. Si l'influence

1. *Le Défenseur de la Constitution* [1792], n° 2.
2. En vrac : échantillons trop étroits, neutralité relative de l'enquêteur, disparition du face-à-face au profit d'Internet, questions systématiquement fermées, gratifications des sondés, correctifs apportés au doigt mouillé, etc.
3. *Les temps modernes*, 318, janvier 1973, p. 1292-1309.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de l'opinion est normalement canalisée dans une démocratie, avec des moments d'expression clefs comme le sont, dans un registre différent, les élections ou les manifestations, peu d'hommes politiques ou d'institutions résistent à commander ou à prendre en compte l'opinion publique dans leur projet, leur politique ou leur décision. Même la Cour européenne des droits de l'homme s'appuie sur l'opinion publique telle que mesurée par des sondages pour éclairer la « marge nationale d'appréciation » propre à un État ou pour justifier telle mesure d'ingérence, par exemple la dissolution d'un parti politique au regard de sa doctrine et de son importance dans les sondages [1].

180 ***Déterminants.*** L'opinion publique n'est de toute façon jamais totalement spontanée mais fait l'objet d'influences diverses et parfois contraires. Elle dépend de facteurs profonds comme la culture et l'éducation de la communauté concernée, mais aussi de vecteurs du moment, de leaders d'opinion – intellectuels, journalistes, responsables politiques ou syndicaux – ou de médias. On trouve un grand nombre de personnalités qui veulent avoir une influence mondiale après un premier succès médiatique dans le domaine des affaires ou des arts afin de défendre une cause et de susciter un engagement sans frontières autour de celle-ci. George Clooney ou Bill Gates, par exemple, ont voulu incarner, pour l'un, la lutte contre les génocides et autres crimes imputables au régime soudanais, ou, pour l'autre, la lutte contre l'extrême pauvreté et contre le VIH/SIDA. Avant eux, Jean-Paul Sartre et Lord Russell, cherchèrent également à sensibiliser l'opinion internationale sur les crimes commis par les puissances occidentales (Tribunal Russell).

§ 2. Diffusion

181 ***Médias.*** La crainte de la toute-puissance des médias n'est pas nouvelle. L'ouvrage de Serge Tchakhotine, *Le viol des foules par la propagande politique* (1939) [2], au moment de la montée en puissance de totalitarismes européens, y faisait déjà référence. Alexandre Soljenitsyne rappelait également que « [l]a presse a le pouvoir de contrefaire l'opinion publique, et aussi celui de la pervertir » [3]. Mais force est de constater aujourd'hui que l'opinion publique trouve dans les médias traditionnels et numériques un espace où se former et gagner en influence. Les garanties apportées par les démocraties (liberté de la presse, liberté d'expression, etc.) permettent toutefois à leurs opinions publiques d'y être davantage éclairées que celles de régimes autoritaires – même si l'évolution des pratiques et des technologies réclame de plus en plus de moyens aux autorités pour

1. CEDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, nº 41340/98, 13 février 2003.
2. *Le viol des foules par la propagande politique* (1939), Paris, Gallimard, 1992, 616 p.
3. Discours prononcé le 8 juin 1978 à Harvard, et cité par F. d'Orcival dans l'introduction au discours de J. Baechler, « Qu'est-ce que l'opinion publique ? » devant l'Académie des sciences morales et politiques, 8 janvier 2018 (https://www.asmp.fr/).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

contrôler les échanges entre leurs citoyens. Les œuvres littéraires et cinématographiques peuvent également contribuer à former une opinion publique sur une question internationale. Les États sont donc devenus particulièrement attentifs à la construction des opinions publiques et n'hésitent plus à contrôler les reportages en provenance de zones de guerre ou à monter des images de propagande pour justifier une aventure en terre étrangère (et l'on se souvient, par exemple, des photos et rapports avancés par l'Administration Bush en 2003 devant le Conseil de sécurité pour fonder une opération extérieure contre l'Irak supposé détenir des armes de destruction massive). On peut également rappeler le « vrai-faux charnier » de Timisoara, lorsqu'à la chute du régime de Ceausescu (Roumanie, 1989) furent exhumés plusieurs dizaines de corps présentés à tort comme les victimes civiles de la folie répressive de l'ancien dirigeant roumain. En somme, les médias peuvent aussi se faire le relais de « faits alternatifs », « *fake news* » ou de « post-vérité ».

182 ***Internet.*** Internet permet à l'opinion publique de se faire ou d'être faite plus facilement qu'auparavant. Il s'agit d'un réseau des réseaux (nationaux, régionaux, privés) accessible depuis un ordinateur ou un « téléphone intelligent » et créé à l'origine par les États-Unis afin de sauvegarder leurs communications dans l'hypothèse d'une crise particulièrement grave (projet ArpaNet, 1969). Internet rend possible l'échange instantané de courriers, de fichiers et, surtout, l'affichage de pages autour d'un système de consultation simple (le *World Wide Web*). Chaque utilisateur est potentiellement à la fois un consommateur et un inventeur, de sorte que l'information ou la fausse information semble pouvoir y circuler en se jouant des frontières et de la censure des États. Le cyberespace, lieu de l'interconnexion mondiale des ordinateurs et des données numérisées, a pu ainsi prétendre échapper à la souveraineté des États [1]. Internet instaure un espace virtuel qui ignore la distanciation physique et permet donc la désintermédiation de l'expression des opinions publiques (développement des réseaux sociaux, par exemple). Même s'il ne faut pas surestimer le phénomène, le poids des réseaux sociaux dans les manifestations dites du « Printemps arabe » en 2011, en particulier en Tunisie ou en Égypte, montre à quel point ce canal permet à la fois de diffuser et de prolonger une opinion sur des faits politiques. On se souvient également de l'importance des blogs, forums ou réseaux comme Facebook dans l'expression publique des opposants à Vladimir Poutine depuis les élections russes de 2012 ou bien, à un degré moindre, dans la mobilisation des « gilets jaunes » en France (2018-2019). Par ailleurs, des mouvements comme « *Occupy Wall Street* » ou « Nuit debout » ont pu prospérer sur le web. Internet permet aussi à des lanceurs d'alerte, tel Edward Snowden, de dénoncer des pratiques étatiques jugées non conformes à certaines normes ou valeurs. D'un autre côté, on voit que les théories du complot y fleurissent et tentent de retourner l'opinion générale sur un événement

1. V. par exemple, la déclaration d'indépendance du Cyberespace de John Barlow, 1996 [http://editions-hache.com/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

international, telles que les interprétations qui font du 11 Septembre une construction des services secrets américains ou israéliens, ou celles qui font du réchauffement climatique un montage imputable à la Chine [1].

En toute hypothèse, Internet n'échappe pas à des considérations physiques et politiques. Le cyberespace s'appuie sur des infrastructures matérielles (serveurs, câbles, fibre optique, etc.) et sur de l'intelligence humaine (création de logiciels, construction des algorithmes, etc.). En outre, les firmes multinationales et les États ont bien compris l'intérêt d'investir dans ce média afin de maximiser leur profit ou de sécuriser leur politique (au regard de trafics en tout genre ou de contestations du régime). Le concept élastique de « cybersouveraineté » progresse. À ce titre, certains cherchent à mieux protéger les données de leurs citoyens et institutions. D'autres, surtout, entendent substituer à l'Internet global un Internet local avec des services essentiellement hébergés sur le sol national et des restrictions d'accès aux sites étrangers. Il s'agit de mieux contrôler l'information (censure, neutralisation partielle, captation du débat, « *trolls* » agressifs, etc.). tout en limitant les conséquences économiques des coupures sur la Toile. On assiste ainsi à une territorialisation du cyberespace avec des États, comme la Chine, capables de contrôler l'essentiel de ce qui est accessible à leur population. En Russie, également, dans un contexte de contestation du pouvoir en place, plusieurs lois ont récemment été adoptées afin de contrôler l'usage d'Internet (multiplication des motifs de fermeture de sites ou plates-formes étrangères). Les VPN (réseaux privés virtuels) qui ne bloqueraient pas une liste noire de sites que le pouvoir juge hostiles sont ainsi interdits et la réglementation vise aussi à empêcher l'usage anonyme de certains réseaux sociaux comme WhatsApp, Viber ou Messenger.

En définitive, si l'interconnexion des réseaux et les potentialités qu'elle permet en matière d'information, de commerce et bien sûr de communication ont introduit nombre des ruptures dans la formation, la diffusion et le rayonnement des opinions depuis une trentaine d'années, Internet est aujourd'hui menacé par différentes fractures dans l'accès même au cyberespace ou dans ses usages. *Fractures dans l'accès* puisque 3,5 milliards de personnes ne sont pas encore en mesure d'utiliser facilement Internet et à un prix abordable. Dans les 47 pays les moins avancés du monde, 80 % de la population ne serait pas connectée [2]. On observe en plus bien des inégalités entre hommes et femmes voire entre classes sociales. *Fractures dans l'usage*, puisque les utilisations malveillantes d'Internet augmentent, qu'il s'agisse de poursuivre une offensive entre États par d'autres moyens [3], de mieux surveiller sa population ou de trouver un terrain privilégié pour des activités subversives ou criminelles,

1. V. ici les éclairages du site Conspiracy Watch, l'observatoire du conspirationnisme [http://www.conspiracywatch.info].
2. Discours d'António Guterres au Forum sur la gouvernance de l'Internet, Berlin, 26 novembre 2019 [https://news.un.org/fr/story/2019/11/1056991].
3. V. ss 198.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

entre autres [1]. Chacun convient alors d'un besoin de gouvernance entre le mythe de l'autogestion d'acteurs essentiellement privés et le danger du cloisonnement imposé par les puissances autoritaires, un besoin de régulation donc entre deux modèles, « un Internet californien » et un « Internet chinois » pour reprendre les propos d'Emmanuel Macron [2]. Nombre d'États s'équipent en conséquence, agissent unilatéralement (avec un risque d'extraterritorialité des normes posées) ou incitent à des actions concertées pour une meilleure régulation de cet outil. Plusieurs organisations internationales se sont également saisies du sujet, que ce soit par exemple l'OCDE, l'Union européenne ou l'ASEAN. Les Nations Unies, qui s'intéressent à Internet de longue date, sont certainement appelées ici à jouer un rôle croissant tant sur le plan institutionnel avec la mise en place de différentes institutions (Forum sur la gouvernance d'Internet notamment) ou groupes de travail, que sur le plan normatif avec l'adoption de différentes résolutions de l'AGNU et la prise en compte par le Conseil de sécurité de la dimension numérique dans les enjeux de paix et de sécurité internationales. L'ensemble de ces problématiques est aussi discuté par un réseau d'acteurs non étatiques, à l'instar du rôle de l'Internet Society ou de l'ICANN.

SECTION 2

Les croyances religieuses

183 ***Religion et politique.*** Pour Émile Durkheim, la religion est « un système solidaire de croyances et de pratiques relatives à des choses sacrées, c'est-à-dire séparées, interdites, croyances et pratiques qui unissent en une même communauté morale, appelée Église, tous ceux qui adhèrent » [3]. La religion peut grossièrement se définir comme la relation partagée entre des hommes et une représentation divine. Celle-ci pose un certain nombre de prescriptions que ceux-là s'engagent à suivre. Chaque religion a ses particularités et les modèles proposés peuvent aller de l'exercice uniquement personnel et privé à celui collectif et public. On trouve bien souvent, toutefois, une forme institutionnelle, avec l'habilitation de certains fidèles (imams, pasteurs, clergé, etc.) à organiser le culte voire à parler au nom de la communauté. Toutes les religions, quelles qu'elles soient, viennent fixer des limites plus ou moins grandes au libre

1. V. ss 289.
2. Discours du Président de la République lors du forum sur la gouvernance de l'Internet, Unesco, Paris, 12 novembre 2018 (https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/11/12/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-lors-du-forum-sur-la-gouvernance-de-linternet-a-lunesco).
3. É. Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse* (1985), Paris, PUF, 2013, 672 p., p. 65.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

comportement de leurs membres. Cela ne signifie nullement que les croyants suivront systématiquement tous les commandements posés mais qu'il existe à côté de l'État – lorsque celui-ci est sécularisé – un ordre normatif qui peut lui être complémentaire (l'interdiction du meurtre, par exemple) mais qui peut aussi s'avérer perturbateur lorsque, au nom de ses prescriptions, ses fidèles réclament des autorités le suivi de normes religieuses, l'adoption ou la modification d'une politique donnée. Le phénomène est alors de nature à constituer un risque pour la cohésion des sociétés concernées.

Longtemps, on a cru que les rapports entre religion et politique étaient définitivement renversés en raison d'un certain recul du religieux sur la scène publique (domination d'un occident sécularisé, prégnance d'idéologies plutôt hostiles aux prétentions publiques d'un pouvoir spirituel, progression d'un nationalisme séculier en Turquie, en Égypte, en Afrique et ailleurs, etc.). La modernité était censée exclure définitivement le religieux de la *res publica*. Il n'en est rien. Le fait religieux n'a jamais véritablement disparu et il s'est même renouvelé à la fin du XX^e^ siècle. Pour reprendre la formule de Peter Berger, « le monde n'a jamais été aussi furieusement religieux » [1]. Avec la fin de la Guerre froide, les croyants se polarisent et les religions se « re » politisent en prenant des positions que les États ne sont plus en mesure de tenir, notamment sur le plan social, et en investissant un marché politique national parfois décrédibilisé et des institutions internationales où elles peuvent peser sur les débats. Les tendances les plus immédiates semblent toutefois nuancées. Ici aussi le monde se fragmente. Le religieux diminue nettement dans les pays les plus développés et certaines études montrent que la situation dans les autres pays apparaît désormais extrêmement diverse [2].

§ 1. État des lieux

184 ***Fait religieux.*** De quelles croyances parle-t-on ? Il est difficile de saisir la variété et l'ampleur des croyances religieuses dans le monde car les chiffres, lorsqu'ils existent, peuvent varier, de même que l'allégeance réelle d'un individu envers une Église. Au fil de l'histoire, les religions se sont multipliées et le missionnaire et mathématicien David Barrett aurait finalement recensé 10 000 religions différentes [3]. Quoi qu'il en soit, le *Center for the Study of Global Christianity* (2019), dont les travaux font ici référence, considère que le nombre d'individus croyants augmente légère-

1. Cité par A. Dieckhoff et P. Portier dans leur introduction à leur ouvrage collectif, *Religion et politique*, Paris, Sciences Po, 2017, 367 p., p. 13. Pour une analyse renouvelée de la place du religieux sur la scène internationale, v. D. Allès, *La part des dieux. Religion et relations internationales*, Paris, CNRS Éditions, 2021, 352 p.
2. R. Inglehart, « Giving Up on God. The Global Decline of Religion », *Foreign Affairs*, vol. 99, 2020, p. 110-122.
3. *World Christian Encyclopedia: A Comparative Survey of Churches and Religions in the Modern World*, Oxford University Press, 2^e^ éd., 2001, 1718 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ment plus vite que la population mondiale [1]. Ceux qui ne se prétendent pas croyants sont de plus en plus nombreux sur le vieux continent ou aux États-Unis, c'est-à-dire dans le monde occidental. Mais ce monde est amené à moins peser démographiquement. Les croyances religieuses, même renouvelées, continuent donc de se maintenir sinon de prospérer et de représenter des forces transnationales importantes. Plus de 80 %, donc, de la population mondiale croirait encore en un ou plusieurs dieux [2]. Des mouvements chrétiens, juifs ou musulmans s'affirment de nouveau dans l'espace politique national, en lien certainement avec le recul dans les années 1990 des idéologies et utopies séculières [3]. Dans ces conditions, aucune politique étrangère ne peut à présent négliger les opinions et croyances religieuses de ses sujets et celles en cours chez ses pairs.

185 ***Répartition des religions dans le monde.*** Précisément, sur une population totale de 7,5 milliards, le monde comptait donc près de 6,5 milliards d'individus ayant une croyance religieuse. Le Christianisme, sous toutes ses formes, serait la religion la plus représentée avec 2,4 milliards de fidèles, devant l'Islam (1,7), l'Hindouisme (1) et le Bouddhisme (0,5). Les chrétiens sont particulièrement présents en Amérique, en Europe, en Afrique, dans le Sud-Est asiatique. L'Islam comprend une grande majorité de sunnites (1,4 milliard) et les musulmans sont surtout présents en Afrique du Nord, en Indonésie, au Proche et Moyen-Orient et en Inde. Cette géographie renvoie au prosélytisme historique des deux monothéismes majeurs, mais aussi à la domination régionale voire universelle des États d'origine comme aux mouvements migratoires au fil du temps. Pour le reste, les religions dharmiques sont très présentes également, avec des foyers importants de populations hindoues en Inde ou aux États-Unis et nombre de bouddhistes en Extrême-Orient. On compte enfin 15 millions de juifs, en Israël, aux États-Unis, en Europe. Les tendances pour les prochaines années sont à la montée en puissance de l'Islam et à une évolution importante dans la répartition territoriale des religions. Les musulmans devraient ainsi rassembler d'ici 2050 2,8 milliards de fidèles et se rapprocher alors du nombre de chrétiens dans le monde (près de 3 milliards en 2050). L'Inde pourrait d'ailleurs devenir l'État qui comprend le plus grand nombre de musulmans (c'est encore l'Indonésie aujourd'hui). Les chrétiens représentent finalement près de 30 % de la population mondiale, dont l'essentiel se trouvera bientôt en Afrique subsaharienne (alors que deux tiers d'entre eux se trouvaient en Europe au début du XX[e] siècle).

1. The Center for the Study of Global Christianity [http://www.gordonconwell.edu/].
2. V. notamment les données de la grande enquête du Pew Research Center, Religion & Public Life, *The Global Religious Landscape*, 2012 [http://www.pewforum.org/] (avec de nombreuses actualisations ou développements comme *The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050*, 2015).
3. V. notamment G. Kepel, *La Revanche de Dieu. Chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête du monde*, Paris, Seuil, 1991, 288 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

186 ***États et religions.*** Les religions sont plus anciennes que les États et la question de leur rapport avec les entités souveraines interroge. Il varie évidemment selon les traditions et les normes adoptées. On trouve d'abord quelques États théocratiques, qui sont gouvernés par des autorités spirituelles et où loi civile et loi religieuse se confondent. Le Vatican, bien sûr, mais aussi l'Iran, où le rôle politique du Guide est considérable, doivent ici être cités. Nombre d'États, sans être des théocraties, connaissent des religions « publiques » dont les préceptes se retrouvent, à des degrés divers, dans la vie privée ou publique. On sait que des États en ont fait un vecteur de rapprochement et d'expression collectif. L'influence du wahhabisme en Arabie saoudite ou celle du Bouddhisme au Myanmar constituent des exemples. La majorité des États arabes ont l'Islam comme religion officielle. Les États sécularisés ou laïcs, sans confession privilégiée ou avec une séparation entre l'Église et l'État, sont finalement majoritaires, en particulier en Europe, en Amérique voire en Asie. Il n'en demeure pas moins qu'une religion partagée peut inciter les États à se rassembler sous cette bannière pour maximiser leur influence. Par exemple, l'Organisation de la conférence islamique (OCI, renommée en 2011 Organisation de la coopération islamique), instituée en 1969, comprend une soixantaine d'États, sous l'influence principale de l'Arabie saoudite, et entend défendre l'ensemble du monde musulman, et plus précisément peser dans les différents forums internationaux (ONU notamment), promouvoir leurs intérêts (comme la reconnaissance d'un délit de diffamation religieuse ou comme la protestation face à une « islamophobie » jugée croissante) et renforcer la coopération économique et culturelle (avec l'instauration par exemple de la Banque islamique de développement).

187 ***Individus et religions.*** Le « renouveau » religieux observé depuis la fin de la Guerre froide peut s'expliquer par le reflux conséquent de l'idéologie communiste (mais aussi du panarabisme, etc.), par le développement de la mondialisation économique et de valeurs consuméristes qui peuvent menacer des statuts et des cultures locales, et par l'uniformisation – relative – de certains modèles et régimes politiques qui heurtent des pratiques traditionnelles. Dans ces conditions, la religion apparaît souvent comme un des derniers repères identitaires. L'État semble parfois même s'effacer face à l'influence des religions. Faut-il ainsi lire les conflits contemporains selon une grille qui ne renvoie plus aux affrontements entre intérêts étatiques mais aux luttes entre civilisations religieuses [1] ? On peut identifier deux dynamiques en miroir : la sécularisation à l'œuvre dans un grand nombre d'États mais aussi la radicalisation de certains mouvements, qu'il s'agisse des églises évangéliques ou surtout de certains courants se réclamant de l'Islam. Les premières se développent dans le monde chrétien, particulièrement dans les Amériques ou en Afrique sub-saharienne. La vision quelque peu manichéenne du monde qu'elles proposent incite certains de leurs fidèles à défendre une identité

1. V. ss 601 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

– celle du peuple élu – contre des peuples ennemis. On sait ainsi que plusieurs églises évangéliques américaines soutiennent sans condition l'État d'Israël ou toute politique étrangère qui protège les chrétiens menacés par des pouvoirs autoritaires. Les seconds peuvent être complices d'un nouveau terrorisme incarné par des groupes comme Al-Qaida ou comme l'organisation de l'État islamique (Daech) [1]. La guerre (« *djihad* ») pour défendre le territoire de l'Islam au regard des menaces qui pèseraient sur lui est alors érigée comme le cœur de l'identité de tout musulman « authentique ».

§ 2. Influences et défis

188 ***Influences locales.*** Les opinions et croyances religieuses peuvent-elles s'ériger en levier ou au moins en contrepoids de politiques étatiques ? Même dans les États sécularisés, l'influence de la religion interpelle. Les exemples de la France ou des États-Unis sont souvent avancés – même si ces deux États se sont distancés, de manière différente certes, de toute religion publique. On a ainsi pu accuser la France de conduire des politiques extérieures liées aux croyances religieuses de certaines parties de sa population. Sa prétendue politique « pro-arabe » s'expliquerait notamment par la présence sur son territoire d'une importante communauté musulmane (la plus grande en Europe). Elle est incarnée par la conférence de presse du général de Gaulle, le 27 novembre 1967, où il dénonçait certaines politiques israéliennes (« Israël, ayant attaqué, s'est emparé, en six jours de combat, des objectifs qu'il voulait atteindre. Maintenant, il organise sur les territoires qu'il a pris l'occupation qui ne peut aller sans oppression, sans répression et expulsions, et il s'y manifeste contre lui une résistance qu'à son tour il qualifie de terrorisme »). La France aurait en ce sens systématiquement appuyé la « cause palestinienne ». On sait également que la religion a joué un rôle majeur dans la construction des États-Unis (les « *Pilgrims Fathers* ») même si le premier amendement rappelle que « [l]e Congrès ne pourra faire aucune loi ayant pour objet l'établissement d'une religion ou interdisant son libre exercice ». Mais nombre de groupes de pression tels que l'*American Israel Public Affairs*, la *Moral Majority* ou le *National Association of Evangelicals* seraient construits sur une base religieuse et pèseraient dans la vie politique américaine. Sur le plan interne, ils peuvent agir sur les décisions qui visent la famille (avortement notamment) ou la santé et séduire les candidats à un mandat national par les voix ou les financements qu'ils peuvent représenter. Sur le plan extérieur, l'héritage religieux a nourri ce sentiment d'exceptionnalisme qui caractérise souvent la politique étrangère américaine. Précisément, certaines interventions militaires ou quelques soutiens aux gouvernements alliés – Israël en particulier –

1. V. ss 209 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

apparaissent comme des décisions où, on le sait, des groupes religieux ont pu avoir une influence déterminante [1].

189 ***Influences globales.*** L'histoire montre que la religion a eu un rôle considérable, au même titre que la monnaie ou les empires, dans l'unification de l'humanité. Elle a notamment apporté par ses références à un ordre surhumain un peu de sens et d'autorité aux pouvoirs des hommes. Depuis, l'influence du religieux dans la construction des politiques nationales et dans les comportements extérieurs demeure. S'agissant de la religion comme facteur de paix, et outre certaines prescriptions altruistes et humanistes, on cite souvent le rôle des institutions religieuses dans la médiation de conflits entre États, comme la Communauté de Sant'Egidio ou comme le Pape Jean-Paul II, par exemple, qui aurait eu un rôle déterminant dans le soulèvement pacifique des Polonais contre l'oppression de leur propre régime. L'intervention plus récente du Pape François dans la normalisation des relations entre les États-Unis et Cuba peut également être évoquée. Sur le plan social, également, plusieurs organisations non gouvernementales confessionnelles se développent, en particulier dans les pays du Sud mais pas seulement comme en témoignent, entre autres, les fondations de nombre d'ONG allemandes. Elles peuvent d'ailleurs s'opposer frontalement à des ONG occidentales « sécularisées », en sélectionnant, sur la base des croyances religieuses, les bénéficiaires de leurs aides. Le Secours islamique, par exemple, n'hésite pas à agir en parallèle aux États compétents afin d'aider les communautés musulmanes en difficulté.

S'agissant à présent de la religion comme facteur de guerre, de nombreuses situations de crises dans le monde comprennent indéniablement une dimension religieuse. Au-delà de tensions récurrentes entre certains États (Arabie saoudite et Iran, Israël et Palestine), plusieurs conflits armés ou crimes de masse peuvent se lire sous le prisme de la religion. Il suffit de penser aux exactions en cours au Yémen, au Myanmar ou au Levant. À cet égard, l'émergence de Daech ou de Boko Haram, mouvements qui prétendent agir au nom d'une idéologie religieuse et qui viennent perturber le jeu d'acteurs de pouvoirs traditionnels, interroge de nouveau les rapports entre croyances et violence organisée. Après tout, il n'est pas une religion qui n'a pas vu ses fidèles tuer ou persécuter en son nom – toute religion s'affirmant initialement contre une autre – et provoquer ainsi de l'instabilité dans les relations internationales, même si les États concernés ont pu endosser sinon provoquer de tels engagements. On se souvient bien entendu des Croisés et des massacres de musulmans ou de juifs une fois Jérusalem prise. Plus récemment, les attentats suicides, avec comme motif la défense d'une communauté religieuse, ont peut-être été inventés par les Tigres tamouls hindous – avec celui commis par une femme contre Rajiv Gandhi en 1991. Les croyances religieuses peuvent

1. V. entre autres, C. Belin, *Jésus est juif en Amérique. Droite évangélique et lobbies chrétiens pro-Israël*, Paris, Fayard, 2011, 360 p. ou J. J. Mearsheimer et S. M. Walt, *Le lobby pro-israélien et la politique étrangère américaine*, La Découverte, 2009, 504 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

donc exacerber le sentiment national et même la présence du Saint-Siège n'a pas empêché plusieurs États catholiques de s'affronter au cours de guerres particulièrement dévastatrices. Il faut d'ailleurs se rappeler la devise de ces temps mouvementés : « Église et Patrie ». La religion a même pu servir de mobile aux aventures extérieures contre des États aux populations ne partageant pas les mêmes croyances ou exalter plus largement une volonté de domination. Aux États-Unis, par exemple, certaines Églises protestantes encouragèrent le mouvement expansionniste de 1898 car il en allait du devoir des Américains de diffuser le christianisme en Asie et ailleurs. Que dire également du rôle des jésuites dans la colonisation du nouveau monde ? Bref, le religieux reste un facteur fondamental d'explication des désordres nationaux et des crises internationales.

En définitive, on pensait que le choc des nationalismes et des idéologies au XX^e^ siècle avait eu raison d'éventuels antagonismes entre croyances religieuses. Pendant la Guerre froide, en particulier, les rapports de force renvoyaient à des clivages économiques et politiques dans lesquels les croyances religieuses ne semblaient pas jouer un rôle majeur. À la fin du siècle, toutefois, la révolution iranienne, le développement des évangélistes ou les déchirements confessionnels dans des anciens États satellites de la Russie soviétique ont souligné que les croyances religieuses pouvaient encore avoir de l'impact sur l'orientation des relations internationales. Des théories sont même venues conceptualiser ce « retour » du religieux [1]. Et l'essor de groupes « fondamentalistes » est indéniablement devenu une préoccupation majeure des politiques étatiques. Le fanatisme religieux apparaît désormais comme une menace liée aussi à la mondialisation [2], et depuis les attentats du 11 Septembre, le « retour » du religieux fait l'objet d'un processus dit de « sécurisation » qui aboutit à la construction de régimes spécifiques pour contrer la menace que certains groupes représentent.

190 ***Défis des relations entre États et opinions religieuses.*** Un premier défi renvoie à l'instrumentalisation des croyances dans le but de servir une lutte politique. Comme l'affirme Georges Corm, la religion sert historiquement « aussi bien d'instrument de domination interne à une société que d'extension d'influence et d'hégémonie à l'étranger » [3]. Des conflits localisés peuvent ainsi être radicalisés, à l'instar de la Tchétchénie ou du Cachemire, sous l'influence de croyances antagonistes. Et les groupes terroristes ont bien compris l'intérêt d'en appeler au sacré pour habiller leurs causes et susciter des ralliements. Les opinions religieuses sont alors susceptibles de fragiliser l'ordre de l'État lorsqu'elles entrent en conflit dans un espace sous sa juridiction ou lorsqu'elles viennent revendi-

1. V. ss 601 s.
2. V. par exemple Livre blanc de la Défense et de la Sécurité nationale, ministère de la Défense, Documentation française, 2008, p. 27.
3. « Religion et géopolitique : une relation perverse », *Revue internationale et stratégique*, 2009/4, n° 76, p. 23-34, p. 23.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

quer des mesures qui ne sont soutenues ni par la majorité de la population ni par les autorités en place. Lorsque l'État islamique prospère sur la marginalisation des sunnites à la suite de la chute de Saddam Hussein, il vient ainsi exploiter une faiblesse interne et favoriser une montée aux extrêmes. Bien évidemment, l'État peut aussi vouloir profiter des croyances religieuses en attisant certains sentiments pour fédérer et justifier ses prises de position. Lorsque Slobodan Milosevic, par exemple, parlait du Kosovo comme du berceau de la nation serbe orthodoxe, il entendait ainsi exploiter les clivages confessionnels et unir la Serbie autour de sa politique anti-sécessionniste. La seule grille de lecture religieuse revient à nier d'autres dynamiques conflictuelles qui renvoient à l'organisation spatiale ou historique. Il n'en demeure pas moins que l'ingérence subie ou choisie du religieux dans un conflit contribue à cliver les positions et ne facilite pas les conciliations, et donc la sortie politique d'un différend.

Un deuxième défi tient à la pénétration des opinions religieuses dans les enceintes de la diplomatie traditionnelle, en particulier au sein de certaines organisations comme le Conseil des droits de l'homme [1]. Des débats nationaux sur les caricatures de Mahomet (Danemark, 2005) ou sur le port du voile, par exemple, sont de nature à diviser les positions étatiques au sein de ces institutions et servir de ligne de clivage pratique entre États aux stratégies politiques différentes. Les débats en droit international sur l'introduction d'une nouvelle atteinte aux droits de l'homme, la « diffamation des religions », sont ici significatifs. Il est en effet question de se servir de cette revendication pour relativiser les atteintes aux libertés fondamentales dont certains régimes sont accusés.

1. V. ss 416 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 3

Les acteurs subversifs

191 ***Identités.*** Il s'agit ici de forces souvent tapies dans l'ombre qui agissent dans les relations internationales contre les acteurs normatifs. Les acteurs subversifs manquent aux règles de comportement instaurées, ciblent parfois directement les États dans leurs activités. Ils sont en ce sens des acteurs de ruptures des ordres établis. Ils assument la violence dans leurs objectifs ou dans leurs moyens, et se dissimulent des États pour échapper à leur répression. Par la nature de leurs activités, les acteurs subversifs créent de l'insécurité dans les relations internationales. Les soutiens privés ou publics dont ils peuvent bénéficier sont souvent dus aux richesses qu'ils produisent ou aux statuts qu'ils offrent à des individus en difficulté sociale ou économique.

Il faut précisément distinguer les groupes et réseaux criminels des entreprises terroristes. Pour le Secrétaire général des Nations Unies, « les groupes terroristes remettent délibérément en cause l'autorité de l'État et cherchent à amener un changement politique en recourant à la violence pour de nombreuses raisons, notamment idéologiques. Ils se livrent à des attentats spectaculaires et à des actes de violences ciblés [...] pour gagner l'attention des médias internationaux ». Les groupes criminels, pour leur part, évitent d'attirer l'attention des autorités publiques et des médias : « plutôt que de chercher à amener un changement politique, les organisations criminelles exploitent le *statu quo* pour s'enrichir. Leur action déstabilisatrice pour l'autorité de l'État vise à créer, propager ou maintenir des conditions propices à leurs activités » [1]. En somme, les premiers aspirent à une sorte de reconnaissance et à la réalisation d'objectifs politiques tandis que les seconds recherchent surtout le profit et parfois la complicité du pouvoir. Ceux-ci peuvent d'ailleurs occasionnellement compter sur ceux-là pour financer une partie de leurs ambitions. En effet, avec la fin de la Guerre froide, le terrorisme s'est détaché du parrainage de certains États pour travailler et prospérer avec des groupes criminels, comme ce peut notamment être le cas au Sahel [2]. L'ensemble oblige les autres acteurs des relations internationales à prendre les mesures nécessaires pour contrer leurs capacités de destruction et de déstabilisation de l'ordre international.

1. « Faire face à la menace que constitue le terrorisme associé à la criminalité transnationale organisée », S/2015/366, 21 mai 2015.
2. On sait, par exemple, que Mokthar Belmokhtar, un des leaders d'Al-Qaida au Maghreb Islamique, était surnommé « Mr. Marlboro » en raison de son implication dans le trafic de cigarettes.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

Les groupes criminels

192 ***Réseaux et individus.*** On peut d'abord inclure dans la catégorie des acteurs criminels les organisations collectives de type mafias qui dirigent des trafics multiples et engendrent des revenus qui pourraient s'élever à plus de mille milliards de dollars par an – même si toute évaluation financière précise est bien évidemment délicate. Avec l'effondrement de la logique de blocs propre à la Guerre froide, l'incapacité conséquente de la superpuissance survivante à contrôler l'ensemble des activités illicites et la prolifération des États défaillants [1], la criminalité transnationale semble avoir trouvé des conditions propices à son développement. Les gains générés par ces trafics permettent de corrompre agents publics et privés ou de pénétrer plus facilement, en profitant de l'essor technique et politique de la mondialisation, les marchés visés. Des circuits terrestres ou maritimes traversant notamment l'Amérique latine ou l'Europe de l'Est se sont ainsi développés. La circulation rapide des capitaux et la facilité des communications et échanges électroniques, y compris dans le « *dark web* », ont été mises à profit par des sortes de multinationales du crime. Mais, au-delà du droit commun, le genre peut aussi renvoyer à une criminalité particulière, propre aux conflits armés ou à des tensions sociétales élevées. Les exactions dont il est question apparaissent alors comme des crimes internationaux « par nature ». On observe en effet que certains individus – souvent des dirigeants – se sont révélés dans des « massacres administratifs » ou dans des exactions particulièrement graves au cours de conflits armés dans lesquels ils sont impliqués. Leurs comportements, qui ont davantage à voir avec le pouvoir qu'avec le profit, viennent également déstabiliser des régions entières, pousser à la migration contrainte et susciter des volontés de revanche.

SECTION 1

La criminalité transnationale

193 ***Face sombre de la mondialisation.*** Il existe donc des acteurs non étatiques qui jouent sur la faiblesse du système international et de plusieurs

1. V. ss 576.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de ses composantes pour développer des activités illicites et en tirer un grand profit. Le crime organisé n'est certes pas né avec l'effondrement du bloc soviétique. On trouve trace des premières triades chinoises dès la fin du XVIIIe siècle. Des groupes de Hong Kong s'étaient par exemple rendus maîtres du commerce de l'opium indien en Chine. En Europe, il faut également se souvenir de l'enquête d'Albert Londres sur les filières de prostitution de jeunes Françaises exploitées en Amérique du Sud [1]. Plus généralement, la mafia italienne se développait déjà au XIXe siècle. Mais la mondialisation économique et financière, l'essor du numérique, la fin de la Guerre froide et l'instabilité qui en a résulté pour nombre de régimes jadis verrouillés ont contribué au renouvellement et à la globalisation de la criminalité transnationale. Le phénomène a d'ailleurs nourri un discours critique sur l'affaiblissement des États, jusqu'à l'énoncé de thèses montrant l'organisation désormais transnationale des relations internationales [2]. Les activités des groupes privés en cause prolifèrent souvent à partir d'États défaillants et cet ancrage territorial comme les ressources engendrées peuvent limiter l'effet des contre-mesures adoptées. Plusieurs instruments ont néanmoins été conclus par les États pour essayer d'apporter une réponse internationale à la hauteur de la menace, comme la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale (dite Convention de Palerme, 2000, entrée en vigueur en 2003, 190 États parties en 2021). Celle-ci définit un groupe criminel organisé comme « un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel » [3]. Cette définition, assez large, ne met peut-être pas suffisamment l'accent sur les principales caractéristiques des groupes criminels transnationaux, à savoir leur organisation, le rôle de la violence comme mode de gouvernance, l'implication sociale observée afin de gagner les « cœurs et les esprits » pour ne pas régner que par la terreur, les liens de ces groupes avec les institutions politiques locales et la conduite d'activités illicites mais aussi légales afin de brouiller les pistes. Le crime international se comprend alors comme une infraction grave dont l'origine ou les effets, directs ou indirects, impliquent plus d'un État. En toute hypothèse, on ne trouve pas de modèle type de l'organisation criminelle transnationale mais seulement, en pratique, l'exploitation des populations locales à travers un commerce illicite plus lucratif que les cultures traditionnelles.

1. *Le chemin de Buenos Aires (la traite des blanches)*, Paris, Albin Michel, 1927, 254 p.
2. V. ss 76 s.
3. Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, A/55/383, *RTNU*, vol. 2225, p. 209, article 2.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 1. Importance

194 ***Évolutions générales.*** La criminalité transnationale varie selon les activités choisies, les traditions historiques ou le milieu d'origine. On peut ici distinguer entre activités criminelles « traditionnelles » et « contemporaines ». Les premières comprennent notamment le trafic de drogue, le trafic de cigarettes, le trafic d'armes, la traite des êtres humains, la contrefaçon, la piraterie. Les secondes renvoient au développement récent de la cybercriminalité, au commerce de déchets toxiques et dangereux, au trafic d'organes, de migrants ou encore à l'évasion fiscale. La criminalité transnationale contribue à alimenter la corruption de sorte qu'il y a ici une corrélation entre difficultés démocratiques et activités criminelles. Elle engendre aussi des violations massives des droits de l'homme. Chaque année, des milliers d'individus sont ainsi victimes de la violence des groupes mafieux comme en Amérique latine où l'affrontement entre des gangs tels la Mara Salvatrucha et le 18th Street Gang sont dévastateurs pour les communautés locales. Quelques-uns des trafics observés apparaissent aujourd'hui assez révélateurs de l'importance de l'activité des groupes criminels dans les relations internationales et de l'ambiguïté de certains États dans la lutte contre un acteur clandestin dont les moyens sont considérables.

195 ***Drogues.*** Les chiffres avancés sont toujours incertains tant la dissimulation ne permet pas une évaluation précise. On peut néanmoins affirmer que le trafic de drogue est certainement l'activité criminelle transnationale la plus lucrative. Elle représenterait environ 8 % du commerce mondial. L'activité a pu prospérer à partir de territoires captés par des groupes privés ou à la faveur de territoires fragmentés et affaiblis politiquement. L'effondrement de l'ex-Yougoslavie, par exemple, a un temps contribué à faire des Balkans une plaque tournante de nombre de trafics (traite, armes, etc.) et en particulier du trafic de stupéfiants. De même, la situation actuelle en Afghanistan a permis aux acteurs criminels et subversifs sur place de se ré-engager dans la production mondiale d'héroïne. Le pays est devenu une sorte de « narco-État » et exporte, à partir des provinces méridionales du pays, la drogue vers l'Europe en passant par l'Afrique notamment. Ce dernier continent est devenu à la fois une zone de consommation et une zone de transit vers les marchés occidentaux [1]. Le marché mondial des stupéfiants se sert aussi des profits considérables qu'il génère pour s'installer durablement sur le territoire d'États dont les moyens d'actions sont limités et dont la volonté de lutter contre le phénomène se heurte à l'intérêt de ces activités pour remédier à une économie

1. La cocaïne sud-américaine passe par l'Afrique de l'Ouest alors que l'héroïne d'Afghanistan et du Pakistan circule depuis l'Afrique de l'Est. La longueur des côtes, les fragilités institutionnelles de la Somalie ou du Mozambique, les infrastructures de la Tanzanie ou du Kenya permettent ainsi de dissimuler et d'organiser les trafics. Les moyens déployés sont parfois impressionnants, à l'image de l'existence de « narco sous-marins » pour acheminer la drogue vers les marchés européens.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

officielle en difficulté. La Colombie, le Pérou ou la Bolivie se trouvent ainsi aux prises avec la production de cocaïne et ses conséquences sociales et financières. Les cartels créés ont même pu, à l'occasion, s'allier avec des forces révolutionnaires locales comme les FARC. Le Maroc, également, adopte une attitude ambiguë avec la production du cannabis qui représente le premier trafic de drogue au monde. Les provinces du nord du Royaume apparaissent particulièrement actives dans la culture des plantes concernées, qui peut faire vivre des dizaines de milliers de personnes. Bien sûr, les gains politiques ou sociaux obtenus par une tolérance sinon un soutien à ces activités criminelles sont rapidement contrebalancés, même sur le plan local, par les violences observées entre groupes concurrents, les ravages sanitaires et les préjudices écologiques et agricoles que de telles monocultures peuvent causer. On observe néanmoins un développement indéniable de ces activités, même dans des États dits émergents, comme au Brésil. Des « multinationales du crime » se structurent, avec des chiffres d'affaires supérieurs à la dizaine de millions de dollars, à l'instar du Primeiro Comando da Capital (PCC) de Sao Paulo qui achète à des producteurs boliviens ou paraguayens et revend en gros ou en détail au Brésil mais aussi à l'étranger, en Europe.

196 ***Traite.*** D'autres trafics se sont récemment étendus, qu'il s'agisse de la traite des personnes ou du commerce de contrefaçons, par exemple. La traite des femmes s'est particulièrement développée ces dernières années avec l'émergence de filières spécifiques en provenance d'Albanie mais surtout d'Afrique. Au Nigéria, par exemple, nombre de jeunes femmes sont recrutées par des « *madams* », mises sous pression par des cérémonies religieuses (le « juju ») qui garantissent leur allégeance au réseau (lequel peut parfois compter sur le soutien de leurs familles). Elles sont envoyées se prostituer en Europe (pour celles qui viennent de l'État d'Edo, du Delta ou des Rivières – et la prostitution peut même désormais être acceptée socialement, dans une dynamique sacrificielle, dès lors qu'elle apporte un enrichissement financier à la famille) ou dans le golfe Persique (pour celles provenant plutôt des États du Nord). Le Nigéria s'est pourtant rendu opposable les conventions internationales de lutte contre la traite et a adopté des lois répressives [1]. Une agence nationale pour l'interdiction de la traite des êtres humains a été créée en 2003 et les observateurs étrangers, comme le Département d'État américain, ont pu reconnaître les efforts significatifs entrepris par le Nigéria pour enrayer le phénomène. Mais l'ensemble demeure insuffisant et les autorités locales peuvent être sensibles aux ravages de la traite et à la pression internationale, mais néanmoins limitées par des intérêts locaux et la priorité à accorder à la lutte contre les groupes terroristes, notamment Boko Haram.

197 ***Piraterie.*** On sait que la culture, et pas seulement celle pour enfants, a pu faire du pirate, cet homme capturant, volant ou rançonnant à partir

1. V. par exemple *Trafficking in Persons (Prohibition) – Enforcement and Administration Act*, 26 mars 2015.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de la mer, un aventurier fascinant dont les trésors perdus suscitent encore la convoitise. Longtemps, il fallait distinguer les pirates des corsaires – des civils combattant sur mer, recrutés et missionnés par des gouvernements. Il faut dire que les deux catégories étaient perméables selon l'existence ou non d'une offre d'un gouvernement et d'une lettre de marque habilitant un navire à agir pour le compte d'un État – et, en toute hypothèse, la qualification variait selon qu'elle était opérée par l'État d'envoi ou par l'État cible. Corsaire ou pirate, résistant ou terroriste, tout dépend souvent de la subjectivité du regard porté. La piraterie a, quoi qu'il en soit, connu plusieurs âges d'or, comme au I^er^ siècle de notre ère en Méditerranée, ou au XVIII^e^ siècle dans les Antilles. Redoutés, mais traqués sans pitié, les pirates furent rapidement considérés comme des ennemis du genre humain. En France, l'ordonnance de l'Amirauté de 1584 leur réservait le supplice de la roue. Le fléau n'a toutefois pas disparu avec le temps et l'affirmation des flottes nationales. Les grandes puissances maritimes ont engagé, depuis des années, une lutte contre une piraterie « revisitée » qui vient perturber la maîtrise de leurs routes commerciales. La piraterie est d'ailleurs une des rares infractions contre laquelle les États ont développé des titres de compétences universelles. Selon l'article 101 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (dite Convention de Montego Bay, 10 décembre 1982, 168 parties en 2021) : « [o]n entend par piraterie l'un quelconque des actes suivants : a) tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé : i) contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord, en haute mer ; ii) contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État ; b) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate ; c) tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux lettres a) ou b), ou commis dans l'intention de les faciliter ».

La piraterie maritime contemporaine a quelque peu évolué. Elle s'attaque tant aux navires de commerce qu'aux bateaux de plaisance. Les premiers peuvent offrir plus de profits, mais sont plus difficiles à aborder. Les actes de piraterie sont de toute façon liés à l'existence d'une base-arrière, un État défaillant ou tolérant, comme peut l'être la Somalie. Ils se dirigent principalement vers des lieux de passages importants comme le détroit de Malacca, le Golfe d'Aden ou le Golfe de Guinée, le sud de la mer de Chine méridionale. Entre 100 et 200 actes de piraterie par an ont été recensés ces dernières années [1], avec une tendance à la hausse au large du delta du Niger et une plus grande fréquence des actes de « brigandages » (abordage dans les eaux territoriales voire à quai dans les infrastructures portuaires). Les pirates peuvent chercher à dépouiller immédiatement un navire de ses biens ou négocier une rançon contre la

1. V. IMB Piracy Reporting Centre [https://www.icc-ccs.org/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

libération de l'équipage, voire contre la remise du navire et de sa cargaison. Dans ces conditions, la lutte contre la piraterie s'organise. Mais elle peut poser des difficultés nombreuses ainsi que l'illustre l'affaire du Ponant (2008). Des pirates somaliens avaient capturé un navire français et les forces françaises ont alors poursuivi les pirates jusque sur le territoire somalien avant de les appréhender et de les conduire en France. Mais sur quel fondement des autorités nationales peuvent-elles s'emparer de pirates présumés dans les eaux territoriales d'un État tiers ? Comment établir précisément leurs responsabilités ? Peut-on valablement les juger et, le cas échéant, les emprisonner à des milliers de kilomètres de leurs familles ? Au-delà, comment lutter contre un phénomène certainement lié à la défaillance des pays de provenance ? Les États intéressés ne pouvant surveiller toutes les zones et être présents sur les différents navires, la lutte contre la piraterie représente aussi un marché pour les sociétés militaires privées.

198 ***Cybercriminalité.*** La cybercriminalité se révèle être une autre activité illicite en pleine croissance. Elle vise cet espace de communication constitué par l'interconnexion d'infrastructures, d'équipements et de données numériques. Longtemps artisanale, la criminalité s'est développée et spécialisée (création d'une véritable chaîne d'approvisionnement du cybercrime avec différents opérateurs et sous-traitants). Séquencée, elle n'est plus réservée à des informaticiens experts. Certaines opérations et attaques, notamment par rançongiciels, peuvent être engagées par des opérateurs peu formés. Il faut dire que la cybercriminalité est susceptible d'engendrer des gains très importants. Au demeurant, la pandémie de Covid-19, avec parmi les conséquences le recours massif au télétravail et au commerce électronique, a offert de nouvelles perspectives pour les cybercriminels. En pratique, le procédé est souvent le même, des logiciels malveillants se diffusent par le biais de courriels et viennent bloquer les données de l'utilisateur et exiger le versement d'une rançon – souvent en bitcoin (une cryptomonnaie difficile à tracer) – afin de rendre de nouveau accessibles les données piratées [1]. Les dommages peuvent finalement être considérables, à l'instar des attaques transnationales lancées en mai puis en juin 2017 et qui ont touché des milliers d'ordinateurs dans près d'une centaine d'États. Les criminels savent qu'il est toujours difficile et long de remonter jusqu'à eux. Internet n'a pas de frontières et le « *dark web* » est facilement accessible [2]. L'ampleur du phénomène est vertigi-

1. Longtemps ce fut surtout de petites et moyennes entreprises qui étaient visées, leurs systèmes étant parfois plus fragiles que ceux des grands groupes. Désormais cependant, des firmes comme Renault ou des institutions comme le National Health Service sont également touchées. Les groupes criminels comptent ici sur le fait que certaines de ces entreprises préféreront payer la somme réclamée plutôt que de communiquer sur la faiblesse de leurs réseaux ou d'investir dans des expertises techniques trop coûteuses.
2. Les cybercriminels ont également conscience que les services de renseignement des États les plus puissants n'aiment pas communiquer sur les failles existantes de systèmes d'exploitation comme Windows qu'ils auraient décelées afin de se réserver la

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

neuse : depuis 2016, par exemple, 80 % des entreprises européennes auraient été touchées par une cyberattaque [1]. En 2020, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) a noté une hausse de 255 % des signalements d'attaques par rançongiciels dans son périmètre par rapport à 2019 [2]. On imagine sans peine le coût pour l'économie d'une telle criminalité.

En définitive et au-delà de ces exemples, l'économie criminelle dans son ensemble s'élèverait à 15 % de l'économie mondiale et son lien avec les pratiques de corruption observées serait particulièrement élevé. Les passerelles avec l'économie légale sont multiples, d'ailleurs, puisque ces organisations ont des relations avec des banquiers ou investisseurs classiques. Et le blanchiment d'argent sale permet de dissimuler la provenance des revenus issus de trafics et de le réinvestir dans des activités licites comme la promotion immobilière.

§ 2. Réactions

199 ***Conventions et moyens engagés dans la lutte contre la criminalité transnationale.*** Face aux conséquences de la criminalité transnationale et au-delà de mesures unilatérales parfois douteuses (enlèvements à l'étranger organisés par des agences nationales, par exemple) ou de conventions bilatérales, les États et les organisations internationales ont développé des outils techniques et juridiques pour mutualiser leurs actions de prévention et de répression.

En premier lieu, sur le plan normatif, plusieurs instruments ont été conclus afin d'harmoniser les pratiques étatiques, de clarifier les obligations des différents acteurs et de faciliter les coopérations judiciaires et policières. Ce sont d'abord des instruments sectoriels qui ont été adoptés, comme les trois conventions internationales spécifiques à la lutte contre le trafic de stupéfiants (1961, 1971 et 1988). S'agissant de la piraterie, également, la Convention de Montego Bay prévoit dans son article 100 que « [t]ous les États coopèrent dans toute la mesure du possible à la répres-

possibilité d'opérations offensives contre leurs adversaires, même si la coopération entre secteur public et secteur privé se développe sur ce point. Il est aussi possible que des cyberattaques criminelles soient tolérées sinon encouragées par certains États dans la mesure où elles viendraient utilement servir leur politique extérieure en affaiblissant des rivaux. La France considère qu'une cyberattaque se définit comme une « action volontaire, offensive ou malveillante, menée au travers du cyberespace et destinée à provoquer un dommage (en disponibilité, intégrité ou confidentialité) aux données ou aux systèmes qui les traitent, pouvant ainsi nuire aux activités dont ils sont le support », in ministère des Armées, *Droit international appliqué aux opérations dans le cyberespace*, 2019, p. 18 [https://www.defense.gouv.fr/]. Un Campus Cyber a été créé dans la quartier de la Défense pour former des spécialistes en cybersécurité.

1. K. Bannelier, « « Rien que la Lex Lata » ? Étude critique du Manuel de Tallinn sur le droit international applicable aux cyber-opérations », *AFDI*, 2017, p. 121-160, p. 145.
2. ANSSI, État de la menace rançongiciel à l'encontre des entreprises et institutions, 1er février 2021 [https://www.cert.ssi.gouv.fr/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sion de la piraterie en haute mer ou en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État ». La Convention de Rome de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime oblige, pour sa part, ses États parties à se doter des moyens de réprimer les actes de piraterie. S'agissant de formes plus contemporaines de la criminalité, des traités ont aussi été conclus à l'image de la Convention de Budapest sur la cybercriminalité (2001, 65 États parties en 2021). Il s'agit du premier traité international sur les infractions pénales commises via l'Internet et d'autres réseaux informatiques, traitant en particulier des infractions portant atteinte aux droits d'auteurs, de la fraude liée à l'informatique, de la pornographie infantile, ainsi que des infractions liées à la sécurité des réseaux. Il contient également une série de pouvoirs de procédures, tels que la perquisition de réseaux informatiques et l'interception. Il vise à poursuivre « une politique pénale commune destinée à protéger la société contre le cybercrime, notamment par l'adoption d'une législation appropriée et la stimulation de la coopération internationale ». Plus généralement, c'est dans le cadre onusien qu'ont été conclus les principaux instruments de lutte contre la criminalité transnationale organisée, comme la Convention de Palerme (2000, précitée), signée en Sicile en hommage aux juges Giovanni Falcone et Paolo Borsellino, assassinés par la Cosa Nostra en 1992. Elle a été complétée par trois protocoles additionnels relatifs notamment à la traite des personnes, au trafic illicite de migrants et au trafic illicite d'armes à feu. Il s'agit finalement du premier traité qui vient instaurer un cadre global de lutte contre toutes les activités criminelles transnationales en essayant d'abord d'harmoniser les différentes qualifications et législations nationales, et de garantir ensuite que les parties se seront donné les moyens de poursuivre les groupes criminels organisés. Mais l'ONU n'a pas le monopole de la lutte contre les acteurs criminels. Au sein de l'Union européenne, par ailleurs, des conventions spécifiques furent également conclues comme celle sur la lutte contre la traite des êtres humains (Varsovie, 2005).

En second lieu, sur le plan opérationnel, des mesures concertées ont été prises pour faciliter la répression de la criminalité transnationale. Plusieurs résolutions du Conseil de sécurité, adoptées sous l'empire du chapitre VII [1], ont ainsi renforcé les obligations des États. La résolution 1851 (2008) du Conseil est notamment venue « muscler » la lutte contre la piraterie autorisant les États de poursuite à pénétrer dans les eaux territoriales somaliennes. S'agissant d'autres types de trafics, plusieurs organismes des Nations Unies, comme l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ont directement été investis de missions d'assistances et d'analyses. Au niveau universel, toujours, Interpol a développé ses missions et les outils qu'elle propose aux parties. L'organisation a notamment créé un Centre pluridisciplinaire de lutte contre la cybercriminalité et initié une stratégie mondiale contre ce phénomène. L'organisation soutient alors les efforts des États en mettant en place des

1. V. ss 470 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

capacités policières spécialisées et en produisant des analyses pointues sur les pratiques observées. À cet égard, l'appareil judiciaire s'est adapté et des pôles spécialisés se développent et investissent à leur tour dans des outils numériques afin de mieux collecter les informations et remonter les filières. Dans le cadre du « G8 », par ailleurs, des experts dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée (le groupe Lyon-Rome) échangent des informations et développent des recommandations et des plans d'action. Au niveau régional, à présent, l'Union européenne a également pu mettre en place des actions spécifiques comme l'opération Atalante qui, depuis 2008, sécurise la circulation maritime dans le Golfe d'Aden. Elle propose aussi un programme d'action contre la criminalité transnationale avec, en particulier, une nouvelle stratégie antidrogue (2021-2025). L'UE est le premier bailleur de fonds de l'ONUDC et développe, avec Europol, les moyens engagés dans la lutte contre le trafic de cocaïne en provenance d'Amérique latine, qui vient déstabiliser l'Afrique de l'Ouest, ou contre le trafic d'héroïne ou de cannabis qui provient désormais majoritairement d'Afghanistan et transite par les Balkans. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF, 1999) apporte au surplus sa propre contribution. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, enfin, plusieurs initiatives doivent être mentionnées comme la production d'un Livre blanc sur le crime organisé (2015), le lancement d'un plan d'action global qui vise notamment à renforcer le cadre juridique des États membres et à améliorer la coopération entre les acteurs concernés, et certains projets plus spécifiques comme l'Action globale sur la cybercriminalité élargie (Glacy+).

SECTION 2

La criminalité de masse

200 ***Crimes de masse et relations internationales.*** Il faut reconnaître la capacité de nuisance d'individus agissant unilatéralement ou de manière concertée dans les relations internationales. On pense ici à ceux qui se rendent responsables d'atrocités, de crimes de masse, et en particulier aux dirigeants qui organisent la répression féroce de leurs opposants – comme Bachar Al-Assad en Syrie ou, jusqu'à ce qu'il soit chassé du pouvoir, Omar Al-Bachir au Soudan. En somme, des représentants d'acteurs normatifs peuvent devenir à la marge des acteurs subversifs. Comme le rappelait le Procureur Jackson à Nuremberg (1945), les crimes de masse sont commis non par des entités abstraites mais bien pensés et exécutés par des hommes. Pour autant, et spécialement au regard de l'évolution de la conflictualité, nombre de groupes non-étatiques se rendent aussi responsables de massacres de grande ampleur dans leur quête de pouvoir ou d'influence. Il suffit de penser à la situation récente en République

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

centrafricaine (milices seleka contre milice anti-balaka) ou en République démocratique du Congo (multiplication de groupes rebelles en Ituri ou au Kivu). L'ensemble de ces comportements intéresse les relations internationales car ils peuvent engendrer une rupture de la paix ou de la sécurité internationales, déstabiliser des régions entières comme l'Afrique des Grands lacs depuis notamment le génocide du printemps 1994 au Rwanda.

Dans l'histoire, l'impunité a bien souvent engendré des cycles de violences et alimenté différents traumatismes et ressentiments. Les peuples primitifs n'ont cessé de se venger, contre le vol, l'adultère, la sorcellerie, et les grands massacres – d'où une fréquente montée aux extrêmes dans les exactions afin d'éviter qu'un survivant ne cherche ensuite à riposter. Plus récemment, la vengeance ou la justice privée exercée contre les grands criminels a souligné l'absence de règles concertées et le risque des interventions unilatérales pour la stabilité de l'ordre mondial. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a en ce sens reconnu, à propos de la situation en ex-Yougoslavie, que les crimes de masse observés au début des années 1990 contribuaient à rompre de précieux équilibres et que la création d'un tribunal *ad hoc* était ainsi nécessaire « à la restauration et au maintien de la paix » [1]. Dans ces conditions, et après avoir multiplié les conventions d'extraditions et autres mécanismes d'entraide judicaire, la majorité des États a souhaité instaurer dans l'ordre juridique international des règles directement opposables aux individus concernés, et notamment des *obligations de ne pas faire*, dont le manquement peut entraîner des poursuites devant des juridictions internationales. La justice au service de la paix est une idée que l'on retrouve ainsi dans le préambule du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (1998, entré en vigueur en 2002, 123 parties en 2021) [2]. Les États y « reconnaisse[nt] que des crimes d'une telle gravité [le Statut rappelle qu'au cours des siècles, des millions d'enfants, de femmes et d'hommes ont été victimes d'atrocités qui défient l'imagination et heurtent profondément la conscience humaine] menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde ».

201 ***Pénalisation des comportements.*** Que des comportements soient désormais qualifiés de crimes internationaux et que leurs auteurs puissent être poursuivis devant des juridictions internationales montre combien les acteurs des relations internationales ont pris conscience que l'impunité ou la vengeance sont susceptibles de produire une insécurité qui leur est finalement préjudiciable. Les crimes reconnus comme tels sont ceux qui sont non seulement définis par le droit international public conventionnel ou général, mais aussi ceux qui relèvent de la compétence de juridictions pénales internationales (génocide, crime contre l'humanité, crime de guerre ou crime d'agression) – les États ayant jugé ici qu'ils étaient suffisamment graves pour organiser internationalement les

1. S/RES/827, 25 mai 1993.
2. V. ss 428 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

enquêtes et les poursuites contre leurs auteurs. Ces crimes sont d'ailleurs internationaux par nature, sans qu'il soit nécessaire que leur perpétration ait eu un caractère transnational. Des comportements peuvent donc désormais être qualifiés pénalement et leurs auteurs poursuivis pour l'un ou plusieurs des chefs de ces crimes.

La poursuite pour l'un des crimes de droit international reconnu suppose non seulement que l'individu ait commis un acte criminel donné (meurtre, torture, viol, etc.) mais également que de tels actes aient été commis dans un contexte particulier et avec intention et connaissance. Il faut ainsi qu'un individu ait commis l'un des cinq actes criminels retenus et identifier un dol spécial pour le crime de génocide (l'intention de détruire tout ou partie d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux – conformément à la définition posée par la Convention pour la prévention et la répression du génocide de 1948 reprise à l'article 6 du Statut de Rome). On connaît la dimension symbolique forte de cette qualification et les enjeux politiques que certaines situations imposent (comme la reconnaissance du génocide des Arméniens, Assyro-chaldéens et Syriaques commis par l'Empire ottoman en 1915-1917). Le crime contre l'humanité, pour sa part, est constitué dès lors que l'acte en cause correspond à l'un de ceux incriminés par le Statut de Rome (article 7, onze qualifications possibles) et qu'il a été commis dans le cadre d'un contexte particulier, celui d'une « attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile par un État ou une organisation ». S'agissant du crime de guerre et conformément à l'article 8 du Statut de la CPI, l'auteur devra être responsable de l'un des 34 actes pénalisés et commis dans le cadre d'un conflit armé international (recours à la force armée entre États) ou de l'un des 16 actes pénalisés et commis dans le cadre d'un conflit armé non international (affrontements armés prolongés entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes). Enfin, le crime d'agression renvoie à tout acte d'agression directe (bombardement, occupation, invasion, etc.) ou indirecte (envoi de mercenaires, etc.) par une personne effectivement en mesure de contrôler l'action militaire ou politique d'un État (article 8 *bis* du Statut de Rome). Les États ont ainsi progressivement reconnu que ces crimes, imprescriptibles, entraînent des cycles de violences et de vengeances qui ne permettent pas de sécuriser les relations internationales.

202 ***Exemples de poursuites.*** Depuis la relance du droit international pénal après la Guerre froide [1], plusieurs des plus hauts responsables de massacres du xx^e^ siècle ont ainsi été jugés. Par exemple, Charles Taylor, ancien président du Libéria, fut condamné en 2012 par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (premier chef d'État à être reconnu responsable de crimes contre l'humanité et crimes de guerre, il a été condamné à une peine de 50 ans de prison) [2] ; Hissène Habré, ancien président du Tchad,

1. V. ss 429.
2. Tribunal special pour la Sierra Léone, *Charles Taylor*, 03-01-T, Chambre de première instance II, Sentencing Hearing, 12 mai 2012.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

fut jugé en 2015 devant les Chambres africaines extraordinaires du Sénégal [1] ; Nuon Chea, « frère numéro 2 », et Khieu Samphân, chef de l'État du « Kampuchéa démocratique », furent reconnus en 2014 coupables de crimes contre l'humanité, d'extermination, de persécutions pour motifs politiques et autres actes inhumains (déplacements forcés, disparitions forcées et atteintes à la dignité humaine) par les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens [2]. On pense aussi à Radovan Karadžić, condamné par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en 2016 à une peine unique de quarante ans d'emprisonnement, vingt ans après le génocide de Srebrenica – une peine d'ailleurs alourdie en appel (perpétuité, 2019). L'ancien président de la République serbe de Bosnie et commandant suprême de ses forces armées, a été déclaré coupable de génocide, pour les crimes commis dans la région de Srebrenica en 1995, de persécutions, d'exterminations, d'assassinats, de meurtres, d'expulsions, d'actes inhumains (transfert forcé) et d'attaques illégales contre des civils et de prises d'otages [3]. Mais, au-delà de ces quelques précédents significatifs, ce sont surtout des agents non étatiques qui ont été poursuivis et condamnés pour de tels crimes par les différentes juridictions internationales compétentes ou par les juges internes dans le cadre de leur office.

1. Chambres extraordinaires africaines, *Hissein Habré*, Jugement, 30 mai 2016.
2. Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, *Nuon Chea et Khieu Samphan*, 002/19-09-2007, Chambre de première instance, Jugement du premier procès dans le cadre du dossier n° 002, 7 août 2014.
3. TPIY, *Karadžić*, IT-95-5/18-T, Chambre de première instance III, jugement, 24 mars 2016.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

Les groupes terroristes

203 ***Le mot et la chose.*** Il est des termes dans les relations internationales qu'on ne parvient pas à définir avec autorité car les États n'ont pu se mettre d'accord sur le sens à leur donner. « Agression », « communauté internationale », « minorité » et donc « terrorisme » appartiennent certainement à cette catégorie. Il faut dire que le mot est ici une arme de destruction massive. Son emploi relève du discours religieux, permet de « persuader sans convaincre », d'écarter et de disqualifier à peu de frais. On comprend l'intérêt, outre les différences de perception, à ne pas avoir de définition globale, mais seulement une pluralité de définitions catégorielles, opérationnelles mais limitées. Certains veulent absoudre des actes dits terroristes lorsque l'origine de la violence leur paraît juste (s'agissant des mouvements de libération nationale, par exemple), alors que d'autres plaident pour une définition suffisamment large pour saisir les oppressions économiques (dans une lecture souvent tiers-mondiste des relations internationales). La formule est bien connue : terroriste pour l'un mais résistant pour l'autre. Selon Alex Schmid et Albert Jongman, on comptait déjà au crépuscule de la Guerre froide plus d'une centaine de définitions du terrorisme, renvoyant souvent à l'origine de cette violence (privée), à la qualité des victimes (des civils), à l'impact recherché (la sidération) ou aux objectifs poursuivis (fins politiques ou idéologiques) [1]. On peut également citer cette fameuse définition de Raymond Aron : « est dite terroriste une action de violence dont les effets psychologiques sont hors de proportion avec les résultats purement physiques » [2]. On trouvera enfin dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999) une première définition de l'acte de terrorisme – au regard toutefois de l'objet de cet accord [3]. Quoi qu'il en soit, le terrorisme s'inscrit contre le droit national et international en violant notamment les normes du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Il recherche dans la lâcheté de l'acte, dans la qualité

1. A.P. Schmid, & A.J. Jongman, *Political Terrorism : A New Guide To Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, And Litterature*, Transaction Publishers, 1988, 700 p.
2. *Paix et guerre entre les nations*, *op. cit.*, p. 176.
3. L'article 2 de cette convention énonce ainsi qu'une infraction à celle-ci est constituée par « tout acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et la quantité des victimes, la crainte ou la fascination à même de pouvoir lui donner une audience, susciter des vocations et rapporter des gains politiques.

SECTION 1

Les mutations du terrorisme

204 ***Trois évolutions.*** La menace terroriste a récemment connu trois évolutions majeures. Les mutations observées concernent l'identité de l'auteur, la portée de l'acte et la cause avancée.

a) *L'identité de l'auteur.* Le terrorisme a longtemps essentiellement qualifié l'action d'un État contre des opposants politiques – comme aux heures sombres de la Révolution française – ou bien l'action d'un État contre un de ses pairs par l'intermédiaire d'un « proxy » qui usera de méthodes terroristes – comme au plus fort de la Guerre froide. Le concept vise désormais, à titre principal, des attaques de groupes non « sponsorisés » à l'encontre d'entités souveraines. Si les années 1980 furent encore l'occasion de pointer ainsi du doigt la responsabilité directe ou indirecte d'États dans certaines opérations couvertes comme l'intervention française contre le navire de Greenpeace *Rainbow Warrior* en Nouvelle-Zélande (1985) ou comme la prise d'otages à l'Ambassade des États-Unis à Téhéran (1979), le terrorisme est devenu principalement le fait de groupes transnationaux qui échappent au contrôle direct d'États (mais pas nécessairement à la bienveillance de certains ou à la manipulation d'autres).

b) *La portée de l'acte.* Les actes terroristes imputables à des groupes privés n'ont, ensuite, souvent eu comme objectif et comme impact qu'un cadre national, que l'on songe aux attentats de Wall Street en 1920, à ceux visant le métro de Londres en 1885 ou aux assassinats politiques dans la Russie tsariste du XIX[e] siècle. Mais la démocratisation du transport aérien et les nouvelles technologies de la communication ont fait évoluer les méthodes terroristes et leurs poids médiatique et politique. L'internationalisation s'est imposée. L'avion est même devenu, en 2001, une arme par destination. La télévision permet de donner un plus grand écho aux actes commis, à l'instar de la prise d'otages pendant les Jeux olympiques de Munich en 1972 ou de celle des membres de l'OPEP en Autriche en décembre 1975. Les nouvelles technologies (téléphonie et internet mobiles en particulier) permettent aux terroristes d'accroître leurs capacités de mobilisation, en diffusant plus facilement des vidéos de propagande et de recrutement (que serait l'impact en Europe des terroristes de l'État islamique sans *Youtube* ou les réseaux sociaux ?) ou de servir leurs mobilités comme leurs capacités de coordination, en permettant une communication instantanée et relativement sécurisée (en bénéfi-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ciant d'applications grand public qui revendiquent une protection contre toute intrusion, comme *Telegram*). La multiplication des échanges humains et matériels permet aussi aux terroristes de voyager et de profiter de l'incapacité des États à contrôler totalement leurs frontières, les hommes ou les marchandises qui les franchissent légalement ou illégalement – il suffit de penser aux dix millions de containers que les États-Unis reçoivent par an.

c) *La cause avancée.* Longtemps, le terrorisme a été le mode d'action privilégié de groupuscules d'extrême gauche comme lors des « années de plomb » en Europe dans les années 1970 et 1980. Mais le fondamentalisme religieux a remplacé le marxisme ou le nationalisme. L'année 1979 représente ici une rupture. Le nationalisme arabe laïc, incarné par le Nassérisme, commence à perdre la main au profit du nationalisme arabe religieux. Plusieurs évènements sont significatifs. On songe d'abord à la prise d'otages à la grande mosquée de La Mecque en 1979. Des milliers de pèlerins ont été retenus par un groupe de fondamentalistes islamistes originaires de plusieurs États et dirigés par Juhaiman Al-Otaybi. Il s'agit de la première action majeure faite au nom du « *djihad* » international. L'acte, motivé par l'opposition à la famille royale saoudienne, au nom de la pureté religieuse, marqua profondément le monde musulman et le jeune Oussama Ben Laden. La même année, la chute du Shah en Iran aboutit à la constitution d'un premier régime islamiste (prise de pouvoir du clergé chiite avec à sa tête le guide suprême Khomeini), rapidement hostile aux Occidentaux mais qui suscita aussi la méfiance du monde sunnite. Des groupes armés chiites sont par la suite rapidement créés dans la zone d'influence de la République islamique, comme le Hezbollah libanais (1982). Chez les sunnites, l'année 1979 renvoie à la mobilisation de groupes fondamentalistes contre les Soviétiques à la suite de l'engagement de l'URSS en Afghanistan. Ils s'inspirent de la pensée de Sayyid Qutb, intellectuel des Frères musulmans puis dissident de Nasser, qui appelait dès les années 1960 à la Guerre sainte et à l'excommunication.

§ 1. Djihadisme

205 ***Terrorisme religieux.*** On trouve plus d'une quarantaine d'occurrences du terme « *djihad* » dans le Coran, un terme qui renvoie à l'« effort » religieux qui serait imposé aux fidèles et qui comprend de multiples facettes dont le recours à l'épée – soit l'engagement dans une lutte armée au service de la communauté des croyants. Pour certains, le « *djihad* » est donc un des piliers de l'Islam, une obligation personnelle lorsque terres et valeurs sont menacées. Le djihadisme se présente alors comme une idéologie politico-religieuse prônant le recours à la violence en défense de l'Islam. Cette forme d'intégrisme concerne principalement le monde islamique lui-même puisque, sous l'influence d'un courant takfiriste (excommunicateur), la guerre sainte vise avant tout à « purifier » l'Islam. Les groupes radicaux sunnites s'opposent à leurs équivalents chi-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ites ou se divisent violemment entre sunnites « fréristes » et sunnites « salafistes ». Le sunnisme souffre ici de ne pas avoir d'« église » qui canalise ses pratiques et expressions. L'accès au pouvoir politique devient alors un enjeu majeur. Quoi qu'il en soit, en parallèle à cette lutte interne et avant même la fin de la Guerre froide, un nouveau terrorisme apparaît. Il renvoie à la volonté de groupes de différentes tendances islamistes à s'en prendre aux autres confessions, civilisations ou régimes politiques. On se souvient ainsi des premiers attentats du Hezbollah contre des intérêts occidentaux en 1983 (contre l'ambassade américaine de Beyrouth ou contre des forces étrangères avec l'attentat du Drakkar et de l'aéroport international – plus de 300 morts dont 58 soldats français). Le 11 Septembre ne sera donc qu'un tournant entre « *djihad* » local et « *djihad* » global, une étape supplémentaire de cette crise du monde arabo-musulman en général et du monde sunnite en particulier [1]. La première Guerre du Golfe a été un autre point de rupture dans l'évolution du terrorisme religieux. Elle symbolise aussi le déclin du nationalisme arabe et la montée en puissance de l'Islam politique. Des djihadistes furent ainsi impliqués dans une partie importante des crises et conflits armés survenus depuis 1991 (Algérie, Afghanistan, Somalie, Tchétchénie, Balkans, Sahel, Mésopotamie, etc.). Les Américains et leurs alliés sont considérés comme des infidèles aux prétentions inacceptables sur la terre sainte de l'Islam. En 1998, un appel au « *djihad* » pour libérer les lieux saints musulmans est lancé. Il fait référence à l'occupation des terres palestiniennes par Israël ou à l'existence de bases militaires américaines en Arabie saoudite (vue comme une terre sainte souillée par l'appui donné à la coalition contre l'Irak lors de la première Guerre du Golfe). Ce texte énonce une « *fatwa* » qui précise : « [t]uer les Américains et leurs alliés civils et militaires est un devoir individuel pour chaque musulman qui peut le faire partout où il lui est possible de le faire jusqu'à la libération de la mosquée d'al-Aqsa et de la mosquée al-Haram de leur mainmise » [2]. Le développe-

1. Il faut souligner ici l'ambiguïté des grandes puissances s'agissant du phénomène djihadiste. En 1986, par exemple, constatant que les rebelles afghans tenaient toujours tête aux Soviétiques, les États-Unis décidèrent d'augmenter leur aide logistique et militaire aux moudjahidines – la première aide officielle remontant toutefois à la présidence Carter et à la volonté de soutenir l'opposition au régime pro-soviétique de Kaboul afin d'inciter l'URSS à intervenir. À l'époque, la *hawala*, ce système de financement informel très développé au Moyen-Orient et en Asie et aujourd'hui prisé par les groupes terroristes en raison de sa discrétion, était utilisée par les services secrets américains pour financer ces acteurs non étatiques opposés à l'URSS. L'organisation terroriste Al-Qaida (« la base »), fondée sur un salafisme djihadiste et d'inspiration sunnite fondamentaliste, est ainsi créée en 1987 et issue des mouvements contre-soviétiques. La prise de Kaboul par les Talibans (qui fondent l'Émirat islamique d'Afghanistan avec, à sa tête, le Mollah Mohammad Omar) facilite la construction d'un fief territorial pour Al-Qaida qui prône alors le renversement des régimes non islamiques et forme des milliers de combattants. Après le retrait soviétique d'Afghanistan, ils diffuseront l'intégrisme religieux dans leurs États de provenance.
2. *Déclaration du Front islamique mondial pour le jihad contre les Juifs et les croisés*, février 1998, in G. Kepel, *Al-Qaida dans le texte*, Paris, PUF, 2005, 456 p., p. 62-69. D'autres textes sont bien connus comme le *Management de la sauvagerie : l'étape la plus critique que franchira l'oumma* par Abou Bakr Naji (2004) et diffusé dans de multiples médias.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ment de la capacité de nuisance de ces groupes souligne finalement combien la stabilité éprouvée du monde bipolaire ou celle que laissait espérer le « moment unipolaire » sont désormais bien lointaines.

§ 2. Engrenages

206 ***Réactions conventionnelles fragmentées.*** De nombreux instruments furent adoptés pendant la Guerre froide afin de lutter collectivement contre le terrorisme international, en particulier à partir des années 1960. Sur le plan universel, il faut citer, par exemple, la Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (1963, 186 parties en 2021), la Convention de New York contre les prises d'otages (1979, 176 parties en 2021) ou la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988, 166 parties en 2021). Sur le plan régional, l'Afrique, l'Europe ou le Sud-Est asiatique adoptèrent également des conventions sur la prévention et la répression de certains actes terroristes. L'ensemble, qui ne fait souvent que répondre à un acte terroriste donné, ne parvient pas à résorber utilement le phénomène. Les parties n'ont accepté que des formules souples et des obligations souvent limitées, sans que le terrorisme ne soit régulé dans toutes ses dimensions.

207 ***Facteurs de développement.*** Avec la fin de la Guerre froide, le terrorisme se mondialise et devient une des principales menaces à la paix et à la sécurité internationales. Plusieurs évènements ont contribué à la dégradation de la situation sur le terrain. La décision des Américains d'envahir l'Irak en 2003, de renverser le régime de Saddam Hussein, de « dé-baathiser » son administration et d'instaurer un régime fondé sur les différences ethniques ou confessionnelles, a pu jouer un rôle clef. Plus globalement, le déclin de l'allégeance nationale et arabe ou des repères habituels des systèmes en place a favorisé la montée aux extrêmes des oppositions religieuses. Plus tard, l'échec des révolutions dites du « Printemps arabe » en Égypte, en Libye, au Yémen ou en Syrie, a contribué à relancer les mouvements religieux fondamentalistes qui ont pu occuper un terrain politique délaissé et profiter des difficultés économiques et sociales qui ont frappé les communautés en cause. Le terrorisme islamiste s'en prend désormais non seulement aux intérêts occidentaux mais aussi à des intérêts locaux avec une lutte sans merci entre groupes fondamentalistes sunnites et chiites. On sait que le monde sunnite (Arabie saoudite, Égypte, Turquie, Pakistan, etc.) est largement majoritaire au regard du monde chiite (Iran, Irak, Azerbaïdjan, etc.) mais les affrontements entre groupes armés de chaque clan demeurent vifs. La question de la succession de Mahomet n'est toutefois pas la seule ligne de clivage observée entre Sunnites et Chiites, entre Arabes et non-Arabes, entre libéraux et conservateurs, etc. On l'a dit, il existe également des tensions entre sunnites, entre autorités religieuses. En fin de compte, au-delà des incarnations les plus connues du « *djihad* », on observe dans

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nombre d'États occidentaux l'émergence d'une menace « endogène » et même l'apparition d'un « djihadisme d'atmosphère », pour reprendre l'expression de Gilles Kepel[1]. L'ensemble favorise l'édiction et parfois l'exécution de « *fatwas* » contre différentes figures d'un sécularisme honni. Ailleurs, des groupuscules islamistes prolifèrent, en particulier en Afrique. Ils profitent de la défaillance des pouvoirs locaux, de la captation des ressources par certaines puissances extérieures, de la confusion ambiante, pour entretenir ce chaos et imposer progressivement leur propre ordre. Ils peuvent finir par prêter allégeance à une des « multinationales » djihadistes les plus visibles dans leur province (à l'image de l'État islamique et de ses « *wilayas* » pour l'Est de l'Afrique – « ISCAP » – ou pour l'Ouest – « ISWAP »). Au-delà d'objectifs parfois divergents, les groupes djihadistes cherchent à promouvoir un état de guerre permanent qui efface les frontières entre le national et l'international, entre les affaires civiles et militaires. Ils prônent pour certains l'instauration d'une nouvelle organisation sociale et sociétale, exclusive, dans une démarche *révolutionnaire* qui justifie à leurs yeux une violence créatrice ou « disruptive » contre laquelle la société interétatique doit réagir et prendre des mesures conservatrices.

SECTION 2

Quelques incarnations contemporaines

208 ***Aperçu.*** Si la majorité des groupes terroristes sont sur des lignes religieuses fondamentalistes, on trouve encore quelques entités aux « revendications » plus classiques ou nationalistes. Les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) constituent ainsi un autre acteur terroriste puissant financièrement, même si la conclusion d'un accord de paix (2016) avec le gouvernement pourrait mettre fin à des années de luttes armées d'une organisation marxiste contrôlant près de la moitié du pays et active depuis les années 1960. De même, certains groupes continuent de prôner l'action terroriste au nom d'une vision « suprémaciste » de la race blanche. Plusieurs attentats ont ainsi frappé les États-Unis ces dernières années, comme à El Paso en août 2019. Il n'est pas exclu non plus qu'un mouvement complotiste (comme « QAnon ») puisse demain revendiquer différentes actions terroristes de « protection ». Mais, dans l'immédiat, ce sont bien des groupes djihadistes qui sont devenus les acteurs terroristes majeurs. L'État islamique en Irak et au Levant (Daech, selon son acronyme arabe), bien évidemment, est depuis 2014 un des

1. *Le Monde*, 21 octobre 2020.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

groupes terroristes les plus puissants financièrement avec des ressources qui ont un temps été évaluées à plusieurs milliards de dollars (pillages, taxations des populations soumises, trafic de pétrole, versements d'investisseurs privés, etc.). Les groupes djihadistes multiplient les opérations commandos à partir de petites cellules, les attentats de proximité ou « *offshore* », « en aveugle », à partir d'engins explosifs improvisés. Ils s'en prennent également à des cibles bien identifiées qu'ils atteignent par l'explosion de charges portées par un individu ou par le recours à des armes par destination (les attaques peuvent d'ailleurs être simultanées). Ils visent enfin les armées régulières ou groupes rivaux, les civils, les biens culturels ou cultuels, etc.

§ 1. L'État islamique

209 ***Origines.*** L'organisation de l'État islamique a profité du chaos sur le terrain moyen-oriental à la suite de l'intervention américaine en Irak et de circonstances politiques très favorables à son développement pour chercher à briser les frontières historiques de la région [1]. Il s'agit là d'une évolution spectaculaire du djihadisme international. Il commence à se territorialiser, il n'est plus question de territoires sanctuaires – comme l'Afghanistan pour le réseau dirigé par Oussama Ben Laden – mais bien de la revendication d'un espace sous l'emprise directe d'une organisation terroriste. La rationalité de l'ensemble peut surprendre car la compatibilité entre la recherche d'une assise spatiale et la multiplication d'attentats à l'étranger ne paraît pas toujours évidente, tant ce dernier objectif fragilise le premier en incitant les États victimes à s'unir et à attaquer le fief d'un groupe avec lequel ils auraient pourtant pu finir par négocier, à l'instar des relations établies avec les Talibans d'Afghanistan avant le 11 Septembre. Mais Daech entendait ainsi briser les frontières héritées des traités de Sèvres ou de Lausanne, et réunir les anciennes « *wilayat* » d'Alep, Deir ez-Zor et Mossoul. Sur ces territoires, Abou Bakr Al-Baghdadi a prétendu en 2014 être le calife d'un nouvel « État islamique » et instaurer ainsi un État sunnite dans une zone où la population a longtemps été dominée. Daech s'est imposé en quelques années comme un groupe terroriste autonome, concurrent d'Al-Qaida, un acteur capable de s'étendre – à l'apogée de son influence – sur près de 40 % du territoire irakien et 33 % du territoire syrien.

210 ***Climax.*** L'objectif de l'État islamique fut donc à un moment de reconquérir les pays où il opérait directement afin de « restaurer » le califat mythique des successeurs de Mahomet. Il entendait ensuite étendre l'*Oumma* au reste du monde. Le califat proclamé a connu une sorte de *climax* en 2015 face aux défaillances syriennes ou irakiennes, avant de céder du terrain de 2016 à 2019 tout en compensant ses pertes territo-

1. V. ss 619 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

riales par des attentats spectaculaires et une stratégie d'implantation « par cooptation » dans d'autres régions. Sur le plan territorial, Daech a ainsi contrôlé un territoire d'environ 80 000 km^2 où vivaient près de 10 millions d'habitants. L'État islamique a surtout mis en œuvre une administration quasi étatique de ses provinces et a considérablement accru sa pression sur les habitants de Mossoul et des autres villes de la zone sous son emprise, notamment sur le plan financier. Il a profité non du consentement des populations qu'il domine mais de leur méfiance à l'égard d'une armée irakienne dominée par les chiites ou à l'encontre d'une armée syrienne responsable des pires exactions dans la région. Sur le plan universel ou transnational, Daech a longtemps continué d'attirer nombre d'étrangers dans ses rangs et a obtenu, en 2015, l'allégeance de plusieurs autres groupes djihadistes. Bref, même si son territoire s'est finalement effondré sous l'effet de l'intervention d'une coalition internationale et surtout de la Russie, que son dirigeant historique est mort à la suite d'une opération américaine en 2019, la capacité de frappe de l'État islamique demeure importante. Le groupe bénéficie encore des rivalités locales entre sunnites, chiites et kurdes pour se réengager dans la lutte clandestine et fomenter des opérations avec un « minimum d'efforts pour un maximum d'effets ». L'État islamique se décline finalement en de nouvelles « franchises » clandestines en Afrique ou en Asie (comme au Sri Lanka récemment). Sa présence en Afrique dans des divisions géographiques différentes (« ISCAP » ou « ISWAP » donc) et plus spécialement dans la bande sahélo-saharienne est déjà avérée et meurtrière comme en atteste l'attaque revendiquée par l'État islamique au Grand Sahara (banche sahélienne de l'« ISWAP ») contre la base militaire malienne d'Indelimane (2019, 49 morts) ou l'assassinat de six humanitaires français et de leurs deux accompagnants au Niger (2020). Daech peut toujours séduire les plus fragiles, les attirer selon une emprise sectaire, leur offrir l'illusion d'une brève toute-puissance. Ils deviendront ainsi des « soldats » de l'organisation, contribueront à la polarisation des différentes communautés composant la population des États cibles.

211 ***Enjeux.*** La montée en puissance de l'État islamique a encore renouvelé le genre de la menace terroriste et souligne ainsi qu'elle s'inscrit dans le long terme. La proclamation du califat, sa prétention à exercer son autorité politique et militaire sur l'ensemble du monde islamique, l'audience médiatique dont il bénéficie et les moyens dont il dispose ont contribué à obtenir le ralliement de nombre de groupes terroristes dans le monde. L'organisation a développé ainsi des sortes de filiales en Afghanistan, au Pakistan, dans le Caucase, en Tunisie, dans le Sinaï égyptien, au Nigéria, à Gaza, au Yémen, au Bangladesh, en Indonésie et même en Arabie saoudite. Elle peut revendiquer une influence sur un arc qui s'étend du Pakistan au Nigéria, et devenir un acteur géopolitique majeur en Afrique. Deux situations sont devenues particulièrement préoccupantes : celles de l'Afghanistan et de la Libye, deux terres attaquées par des coalitions principalement occidentales, deux échecs dans la reconstruction et l'accompagnement après l'ingérence, deux pays où l'influence de Daech s'est donc considérablement accrue depuis 2015.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

La formation d'un réseau global permet une plus grande résonance des actions engagées et l'obtention de moyens humains et matériels supplémentaires. L'émergence de ce réseau suscite également une sorte de montée aux extrêmes chez les réfractaires, encore affiliés à Al-Qaida ou non, afin de concurrencer l'émergence de Daech qui a su parfaitement jouer de la globalisation des échanges et des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Si le communisme était, selon la formule de Lénine, « les soviets plus l'électricité », Daech est en quelque sorte « l'islamisme plus les réseaux sociaux ». L'émergence de plusieurs multinationales djihadistes ne peut que radicaliser les positions de chacun et affaiblir encore la sécurité des États visés par leurs opérations, qu'elles puissent être directement imputables aux groupes djihadistes ou l'œuvre de soi-disant « loups solitaires », de « soldats » fascinés par l'une de ces structures sur fond d'une progression du rigorisme religieux dans certaines « enclaves » territoriales en France et ailleurs – avec cette volonté de « salafiser l'islam et de djihadiser le salafisme » [1]. La stratégie semble d'ailleurs avoir évolué en pariant désormais sur l'affaiblissement progressif des institutions étatiques par la diffusion subversive d'une idéologie djihadiste dans les prisons, dans les écoles, dans les lieux cultuels, dans la fonction publique, etc.

En toute hypothèse, le nombre de victimes d'attentats augmente depuis 2011 et le début de la guerre en Syrie, plus grave crise humanitaire que les institutions onusiennes aient connue à ce jour. La liste des États frappés par des attentats revendiqués ou endossés par une organisation terroriste islamiste apparaît, ces dernières années, plus importante que jamais : France, Nigéria, Libye, Pakistan, Danemark, Mali, Tunisie, Yémen, Kenya, Koweït, Égypte, Turquie, Cameroun, Liban, États-Unis, Autriche, etc. Dans sa résolution 2249 (2015), le Conseil de sécurité a même estimé, à l'unanimité et sur proposition de la France, que l'État islamique était une « menace mondiale d'une gravité sans précédent » et demandé aux États de coordonner leurs actions en vue de prévenir les actes terroristes commis par ce groupe et y mettre un terme, « et d'éliminer le sanctuaire créé en Irak et en Syrie » [2]. Le Conseil s'est aussi penché sur une problématique centrale pour nombre d'États occidentaux, celle du retour de leurs ressortissants engagés dans les rangs de groupes djihadistes au Levant et ailleurs [3]. La France, notamment, plaide pour le jugement sur place de ses nationaux accusés d'avoir combattu dans les rangs de Daech – certainement par crainte, si ses ressortissants devaient être rapatriés et poursuivis en métropole, de leur offrir une tribune politique, de nourrir les phénomènes de radicalisation en prison, et de se retrouver finalement avec un défi sécuritaire et juridique majeur s'agissant du sort à leur réserver une fois leur peine purgée.

1. V. par exemple H. Micheron, *Le Jihadisme français : quartiers, Syrie, prisons*, Paris, Gallimard, 2020, 416 p. et *Le Monde*, 7 janvier 2020, p. 27.
2. S/RES/2249, 23 décembre 2015.
3. V. en particulier S/RES/2178, 28 septembre 2014 et S/RES/2396, 21 décembre 2017.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. Autres groupes terroristes sunnites ou chiites

212 ***Hezbollah.*** Le Hezbollah, fondé en 1982, est une organisation chiite libanaise qui agit pour la création d'un État islamique au Liban et qui a la particularité d'entretenir des liens forts (surtout financiers et opérationnels) avec les pouvoirs politiques locaux et des puissances extérieures (Syrie, Iran). Solidaire de ses bailleurs, le Hezbollah montre que les rapports entre groupes terroristes peuvent parfois virer à l'affrontement comme en témoigne son intervention contre l'État islamique (organisation sunnite) en Syrie. La démonstration de force du « parti de Dieu » lors de la « Guerre des 33 jours » contre Tsahal en 2006, puis dans l'intervention en Syrie au côté du pouvoir de Bachar Al-Assad, lui permet de s'installer comme un acteur régional majeur, adversaire résolu d'Israël mais aussi des Saoudiens, et de faire oublier son implication dans des assassinats politiques au Liban comme celui de l'ex-Premier ministre Rafic Hariri (2005).

213 ***Al-Qaida.*** Il s'agit d'un groupe terroriste particulièrement actif et riche grâce au trafic de drogue, aux enlèvements et aux soutiens de quelques organisations religieuses du Golfe. Issu de la lutte contre l'occupation soviétique de l'Afghanistan en 1979, Al-Qaida a ensuite acquis une notoriété importante avec l'organisation d'attentats contre les intérêts occidentaux, des attaques en 1998 contre des ambassades américaines au 11 septembre 2001 [1]. Le groupe s'est alors organisé en cellules et franchises régionales. Si la mort d'Oussama Ben Laden en 2011 a symbolisé le déclin d'Al-Qaida comme organisation centrale et la concurrence croissante de l'État islamique, nombre de ses démembrements régionaux – comme Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI), issu du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC, actif pendant la guerre civile algérienne), ou Al-Qaida dans la Péninsule Arabique (AQPA) – demeurent puissants et capables d'organiser des enlèvements ou attentats majeurs au cœur de l'Occident (comme l'attaque du siège de Charlie Hebdo, à Paris, en janvier 2015).

La zone du Sahel, grande comme l'Europe, apparaît particulièrement préoccupante tant les États concernés se trouvent en difficulté et tant elle se situe au carrefour de routes migratoires et de trafics divers. C'est dans ce contexte que s'est développée la franchise AQMI. La menace demeure forte sur place malgré l'intervention de puissances étrangères aux côtés de Bamako, et notamment de la France (opération *Serval*, Task Force *Sabre*, opération *Barkhane* [2]), comme en attestent les attentats sans précédent qui frappent la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Burkina Faso ou le Tchad. Les groupes terroristes présents, composés principalement de

1. V. ss 594.
2. V. ss 290.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Maghrébins, organisés en brigades (« *katibas* ») et dirigés par des « émirs », apparaissent mouvants et en recomposition permanente. AQMI a d'ailleurs souffert non seulement de la répression des forces régulières engagées contre elle (élimination de ses dirigeants tels que Abdelmalek Droukdel, tué par les forces françaises en 2020) mais aussi de l'action de brigades concurrentes, telle Al-Mourabitoun (« Les Almoravides ») créée en 2013 par Mokhtar Belmokhtar. Si le paysage local est aussi marqué par les luttes entre tribus touaregs, AQMI demeure dans l'ombre et nombre d'unités djihadistes comme le Jamaat Nosrat al-Islam wal-Mouslimin (JNIM, GSIM ou RVIM selon les acronymes, Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans, dirigé par Iyad Ag-Ghali) – qui a revendiqué plusieurs attaques contre des intérêts français – s'inscrivent plus ou moins directement dans sa mouvance (le JNIM est un regroupement djihadiste salafiste entre AQMI, Ansar Dine, Al-Mourabitoun et Katiba Macina). AQMI apparaît finalement comme une organisation aux alliances multiples et changeantes et qui doit faire face à des dissensions internes (sur les prises d'otages, la structuration, le financement du groupe ou les attentats envisagés) et à la concurrence de brigades qui se rallient à l'État islamique – autre groupe sunnite. L'organisation, même sous certains faux-nez, porte toujours, quoi qu'il en soit, une grande responsabilité dans l'insécurité observée au Sahel.

214 ***Boko Haram.*** Enfin le groupe nigérian Boko Haram (groupe de ceux engagés dans la propagation des enseignements du Prophète et du djihad), fondé en 2002, se présente certainement comme le groupe terroriste le plus meurtrier. Le fondateur de cette sorte de secte, Mohammed Yusuf, s'en est d'abord pris aux musulmans qui acceptaient au Nigéria d'aller à l'Université ou de voter aux élections. Sa mort a contribué à la radicalisation du mouvement qui s'est divisé en plusieurs factions différentes : le Jamaat Ahl Al-Sunnah Lil Dawa Wal Jihad (JAS, qui a notamment revendiqué par la voix de son chef Abubakar Shekau, décédé au printemps 2021, l'enlèvement de plusieurs centaines de lycéens en 2014 puis en décembre 2020), un autre groupe qui a rejoint l'État islamique comme composante de l'« ISWAP », et une autre entité le Jama'atu Ansarul Muslimina Fi Biladis Sudan. Boko Haram, au moins dans son canal historique, entend désormais instaurer un État purement islamique dans le Nord du Nigéria. Financé par des prises d'otages, des pillages et d'autres activités illicites, le groupe étend son emprise en Afrique (Cameroun, Tchad ou Niger).

En définitive, on voit bien que les groupes terroristes profitent de la défaillance de certains États – qu'ils peuvent accentuer – et entretiennent également des rapports parfois complices avec d'autres, qui peuvent s'en servir pour fragiliser des adversaires ou justifier les dérives autoritaires d'un régime. Cela ne saurait signifier que le terrorisme contemporain voit ses prétentions satisfaites. Les différents groupes djihadistes, notamment, ne parviennent pas à conquérir durablement des territoires, à entraîner une majorité des musulmans de leur côté, à déclencher des

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

conflits majeurs dans les sociétés occidentales. Au-delà de certains succès tactiques, les objectifs souvent maximalistes que se fixent les groupes considérés comme terroristes ne sont pas atteints [1]. Si le phénomène parvient bien à déstabiliser certains pouvoirs, à nourrir une perception d'insécurité qu'on ne peut négliger et à justifier une lutte qui modifie indéniablement certains rapports de force ou équilibres entre liberté et sécurité, il reste d'une importance statistique relativement faible. Et les États ciblés, dans leur immense majorité, survivent finalement plutôt bien aux méthodes terroristes de groupes qui disparaissent souvent assez rapidement.

1. V., par exemple, l'étude de M. Abrahms, « Why Terrorism Does Not Work », *International Security*, vol. 31, 2006, p. 42-78.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

DEUXIÈME PARTIE

L'organisation des relations internationales

215 ***Questions posées et postulats de départ.*** Comment les États parviennent-ils à tempérer l'anarchie initiale des relations internationales et à introduire un peu de sécurité dans leurs rapports ? Quels sont les moyens à leur disposition pour dépasser, même modestement, la nature conflictuelle de la politique mondiale [1] ? L'observateur, selon sa sensibilité et ses convictions doctrinales, mettra l'accent soit sur la puissance soit sur le droit comme pièce centrale de la régulation des relations internationales. En réalité, la société internationale présente des aspects polémiques où la puissance domine et s'exerce par différentes mesures incitatives ou coercitives. Mais elle présente aussi des aspects politiques, juridiques voire judiciaires où le droit gouverne et organise les relations entre ses acteurs. Dans une perspective réaliste, on considérera que le

1. Il est souvent tentant d'opposer communautés internes et société internationale. Les premières semblent dotées d'une organisation sophistiquée et performante, d'une verticalité du pouvoir qui permet normalement aux conflits inhérents à tout rapport humain d'être régulés pacifiquement et qui offre la stabilité indispensable au développement d'échanges de toute sorte. La seconde apparaît en négatif comme le chaos nécessaire à la nationalisation des intérêts et à l'expression de la souveraineté. En l'absence de culture et d'organisation communes, le monde est horizontalement divisé en unités concurrentes qu'aucune autorité ne vient spontanément ordonner. Mais il ne faut ni surévaluer les ordres internes ni considérer que le désordre international est fatal, qu'il n'existe nulle force structurante.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

jeu de la puissance est le plus à même d'ordonner les relations internationales, de structurer l'anarchie de départ [1]. Dans une perspective libérale, on plaidera davantage pour un investissement dans le jeu du droit et des institutions internationales pour développer les relations internationales et dépasser l'anarchie initiale [2]. En pratique, les deux modes sont souvent moins concurrentiels que complémentaires. La puissance est en quelque sorte la matrice des relations internationales. Sa recherche et son exercice donnent forme aux rapports interétatiques et déterminent la tendance belliciste ou pacifique d'une époque. Le droit se présente ensuite comme l'architecte de ces rapports. Il institue des statuts fondamentaux comme celui de l'État, formalise des périodes de coopération, sauvegarde l'essentiel en situation de crise, etc. Les normes de comportement posées apparaissent toutefois fragiles, dans leur énoncé comme dans leur application, de sorte que la grammaire instaurée demeure limitée et que le droit est encore un régulateur imparfait.

216 ***Puissance et relations internationales.*** La première canalisation des relations internationales repose donc sur les différences de puissance des acteurs agissant sur la scène mondiale et en particulier des États. En effet, les plus grandes capacités de l'un vont naturellement l'inciter à dominer un voisinage plus ou moins vaste. Cette emprise est souvent précaire car elle dépend de données instables (avantage militaire, dynamisme économique, force des institutions, etc.) et fait logiquement l'objet d'attaques de ses pairs. Mais elle permet, un temps au moins, d'instaurer par la contrainte directe ou indirecte un premier ordre international, un système fondé sur la soumission du faible au fort. La France de Louis XIV, l'Allemagne de Bismarck, l'Angleterre victorienne, les États-Unis de Harry Truman ou de Bill Clinton ont ainsi organisé autour d'eux un monde plus ou moins important d'affiliés ou de vassaux. En d'autres termes, l'inégalité matérielle des États entre eux et la compétition permanente qu'ils se livrent aboutit parfois à des configurations où le plus puissant est en mesure d'imposer par sa force d'attraction et la crainte qu'il inspire un ordre, son ordre. Mais il est aussi des situations où la compétition entre grandes unités, comme lors de la Guerre froide, permet de stabiliser l'incertitude des rapports interétatiques en les structurant entre deux pôles comprenant chacun une puissance dominante.

217 ***Droit et relations internationales.*** La régulation juridique des relations internationales repose pour sa part sur des logiques bien différentes. Elle n'est pas spontanée mais volontaire et renvoie au consentement des acteurs de pouvoir. Autrement dit, les normes posées sont ici relatives et contingentes, et obéissent au moins au stade de leur formation à l'égalité formelle des États entre eux. Chacun accepte les obligations qu'il considère comme conformes à ses intérêts, celles qui devraient à son sens lui permettre d'accroître son emprise sur l'international, quitte

1. V. ss 40 s.
2. V. ss 56 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

à accepter en échange que ses pairs puissent également bénéficier des mêmes habilitations et extensions. L'ordre normatif instauré ne possède pas que des vertus particulières, subjectives, limitées aux États qui ont accepté les énoncés en cause. On peut en effet attribuer au droit international des vertus générales, objectives, *erga omnes*. Trois grands mérites peuvent ainsi être identifiés. L'existence de normes internationales permet d'abord d'orienter les comportements observés, dans la mesure où ils sont alors contraints par des obligations de ne pas faire et que le manquement à celles-ci entraîne des conséquences juridiques et politiques qui sont rarement négligeables. Le droit vient de ce fait lisser les rapports entre États et les rendre plus prévisibles. Il suffit d'évoquer les garanties en matière d'investissement à l'étranger ou en matière de répartition des espaces (qu'il s'agisse des routes maritimes, terrestres ou aériennes). L'opposabilité de règles et d'instruments juridiques donne ensuite des points de repères dans les rapports internationaux. Les différents régimes institués proposent autant de langages communs à partir desquels on peut évaluer les déviances éventuelles des uns et des autres. Enfin, le droit international public, parce qu'il repose sur un ordre de normes primaires et secondaires, parce qu'il peut servir à la constitution d'organes de surveillance et de vérification, voire de juridictions internationales, permet de corriger ou de réparer les comportements déviants observés. Les « instruments de base » du droit international des droits de l'homme – cette dizaine de conventions générales ou catégorielles auxquelles sont associés des comités de suivi [1] – exercent par exemple une pression significative sur les États qui en sont parties.

218 ***Rapports entre puissance et droit.*** Au regard de leurs ressorts respectifs, on est immédiatement tenté d'opposer les deux modes de régulation identifiés, la puissance et le droit. Celui-là apparaît temporaire, sélectif et illégitime ; celui-ci semble plus pérenne, disponible et légitime. La puissance serait gage d'efficacité mais source d'injustice, de rébellions, d'arbitraire. Le droit serait la garantie d'une certaine égalité mais supposerait une confiance entre partenaires qui ne serait pas *naturelle* dans les relations internationales. C'est déjà oublier que les deux sont des modes d'expression qui renvoient au même acteur principal, l'État. Les caractéristiques de l'un comme de l'autre doivent également être nuancées. Le consensualisme qui fonde le droit international n'est pas toujours pur et parfait, et un État peut s'engager juridiquement sous la pression politique d'un grand auquel il est allié [2]. Imposer des normes est plus généralement un enjeu de puissance. L'habileté d'un État se mesure aussi à l'efficacité de sa politique juridique, à sa capacité à dominer le calendrier normatif, ou encore à son influence sur la position de ses partenaires. La soumission du faible au fort peut ensuite être volontaire, avec des réflexes

1. V. ss 413 s.
2. Nombre d'États ont ainsi pu faire l'objet de fortes incitations pour conclure tel accord bilatéral d'investissement ou telle convention relative au statut des forces armées étrangères présentes sur leurs territoires.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

dits de *bandwagoning* où l'État le moins bien doté accepte sinon recherche la protection d'un autre.

219 ***Interdépendance du droit et de la puissance.*** En réalité, on l'a dit, droit et puissance sont davantage complémentaires que concurrentiels. C'est lorsqu'ils se renforcent mutuellement que la régulation des relations internationales est la plus solide. La puissance a ainsi besoin du droit pour consolider une position en la normalisant. Même les princes les mieux armés veulent apparaître dans leur bon droit et se prévaloir de la licéité de leurs opérations extérieures. Les enjeux sont connus : éviter des représailles et préserver sa réputation, auprès de ses partenaires comme de son « opinion publique ». Par exemple, lorsque la Russie a annexé la Crimée en 2014, soixante ans après le rattachement administratif de cette province (26 000 km^2 et 2,5 millions d'habitants) à l'Ukraine soviétique, elle a cherché à démontrer que son intervention était conforme au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Invoquant le précédent du Kosovo, et notamment la déclaration unilatérale d'indépendance de cette ancienne province de la Serbie, elle se référa à la déclaration d'indépendance de la République autonome de Crimée adoptée par le Conseil suprême de Crimée le 11 mars 2014 à la suite d'un référendum (non approuvé par l'Ukraine) [1].

Le droit, pour sa part, dépend de la puissance pour que ses prescriptions soient bien exécutées car il ne peut compter sur une force de police à son service. Il suffit de penser au sort de la Société des Nations, une première audacieuse en matière de sécurité collective, mais qui faute de leviers pour la faire vivre et la garantir s'est progressivement abîmée avant de disparaître. La Convention de Montego Bay sur le droit de la mer a également dû être modifiée afin de trouver suffisamment de soutiens pour pleinement déployer ses effets juridiques. Que dire, par ailleurs, d'une résolution du Conseil de sécurité qui ne trouverait pas d'États en capacité et en volonté de l'exécuter ?

Les développements qui suivent reviennent sur la puissance comme matrice et le droit comme architecte des relations internationales. Ils s'achèvent sur l'étude d'un régime central, celui des Nations Unies. Il s'agit d'un bon exemple de l'interaction pratique de la puissance et du droit dans la régulation des rapports mondiaux.

1. V. ss 615.La Russie a ensuite nié occuper cette terre et vivement protesté lorsque le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale a qualifié la situation de conflit armé international, v. CPI, Rapport sur les activités menées en 2016 en matière d'examen préliminaire, 14 novembre 2016 [https://www.icc-cpi.int/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 1

La puissance comme matrice

220 ***Évidence.*** On critique plus facilement la puissance qu'on ne la saisit. L'observateur est ainsi souvent tenté de l'assimiler à la seule expression condamnable de la force, à la voir comme l'incarnation d'une raison d'État qui ne peut qu'être préjudiciable à l'humanité des relations internationales. Le terme est tellement galvaudé qu'on lui préfère parfois celui d'« influence » – alors qu'il ne s'agit au mieux que d'un des moyens d'exercice de la puissance. On parlera ainsi de la diplomatie d'influence de la France pour décrire les capacités qui sont les siennes, y compris militaires, sans assumer ici qu'il s'agit bien de leviers de puissance. Mais certaines de ses composantes effraient et on ne souhaite plus publiquement assumer sa capacité à détruire. C'est toutefois ne s'en tenir qu'au côté sombre de la puissance et ne pas voir sa capacité à structurer les relations internationales. Celle-ci peut être plus ou moins importante et les grandes théories de la discipline, si elles reconnaissent toutes le jeu de la puissance, divergent d'ailleurs sur la place réelle des rapports de puissance et sur leur canalisation possible par des valeurs ou des identités partagées [1].

En toute hypothèse, dans le monde tel qu'il est, où les acteurs internationaux n'ont pas les mêmes ressources ou capacités, l'exercice de la puissance comme moyen de contrainte directe ou indirecte sur autrui, ou comme garantie de sécurité, est une donnée évidente et incontournable de l'analyse des relations internationales. On dit souvent que la puissance est la monnaie des relations internationales ; elle en est certainement la matrice, le principe ordonnateur. Dans la mesure où le jeu peut être à somme nulle, la compétition qu'elle suppose oriente les relations internationales, en grande partie sinon en tout. Il s'agit d'un moyen d'action qui contrairement au droit n'est pas immédiatement disponible pour chaque État – qui en demeure toutefois le pourvoyeur principal sinon exclusif. Être puissant suppose en effet, par définition, que d'autres sont faibles et qu'il s'agit ainsi d'une qualité rare.

Il convient à présent d'essayer de dévoiler ce que recouvre la puissance, comment elle peut être mesurée et de quelle façon on l'exerce.

1. V. ss 35 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

L'essence de la puissance

221 ***La puissance comme moyen et but.*** La puissance semble à la fois un moyen et un but dans les relations internationales. Selon l'angle choisi, l'objet de recherche n'est pas le même (finalités de l'action publique ou forces disponibles). Les difficultés sont toutefois nombreuses. Comme moyen, la puissance apparaît avant tout comme un potentiel, comme une capacité offrant des possibilités à un État pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé – sécurité, richesse, rayonnement, etc. Par exemple, les capacités militaires et administratives permettent la conquête et l'occupation, et ainsi une plus grande assise spatiale pour l'État. Après, la puissance ne se résume pas à la somme des capacités matérielles (économiques ou militaires notamment). Elle comprend également des leviers plus difficiles à appréhender (cohésion nationale, influence culturelle, volontarisme politique, par exemple). La puissance peut aussi être appréciée comme un but de la politique étrangère, comme ont pu le proclamer les premiers penseurs réalistes, ou au moins l'un de ses objectifs, au côté de la gloire ou de l'idéologie. Louis XIV ou les Révolutionnaires n'avaient en effet pas comme seuls desseins de parfaire la puissance de l'État aux destinées duquel ils présidaient. Quoi qu'il en soit, la puissance est un phénomène d'une double nature et son imprécision est régulièrement critiquée [1]. Malgré ces incertitudes, on peut considérer, comme l'affirme Raymond Aron, qu'« il n'est pas illégitime de retenir le concept de puissance comme le concept fondamental, originel de tout ordre politique, c'est-à-dire de la coexistence organisée entre individus » [2].

222 ***Un phénomène multidimensionnel, dynamique, complexe, permanent.*** Comment, dans ces conditions, définir ce qu'est la puissance ? La tâche semble particulièrement difficile tant la puissance « se perçoit plus aisément qu'elle ne se conçoit », pour reprendre la formule de Jean-Jacques Roche. On ne sait véritablement ce qu'elle est que lorsque l'on en ressent les effets. C'est d'ailleurs un de ses grands mérites que d'être en partie insaisissable. On ne peut ainsi en faire le tour, en énoncer toutes les expressions possibles. En somme, on sait qu'elle existe mais on peine à la définir *a priori* [3]. La puissance peut néanmoins être appréciée *prima*

1. V. ss 55.
2. *Paix et guerre entre les nations*, *op. cit.*, p. 582.
3. Comme le disait Julien Freund, « ce qui est certain, c'est que la puissance s'intègre obscurément au destin d'un peuple, sans qu'il soit possible de déterminer vraiment quelles sont les conditions de sa subite expansivité et de son rayonnement ni quelles

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

facie comme un phénomène multidimensionnel, dynamique, complexe et permanent. *Multidimensionnel*, car la puissance renvoie à des vecteurs pluriels qui dépendent tant des caractéristiques de l'acteur concerné (par exemple, la superficie, la population et les ressources d'un État ; la capacité financière d'une firme multinationale ; les compétences dévolues à une organisation internationale, etc.) que de l'orientation de sa politique (sa capacité et sa volonté à profiter de ces qualités). *Dynamique*, ou évolutive, car ce qui faisait la puissance dans le monde antique n'est plus tout à fait ce qui fait la puissance aujourd'hui. Et les ressorts qui feront la puissance de demain ne sont peut-être pas encore identifiés. Il suffit de penser, dans le passé, au poids du nucléaire ou des ressources pétrolières dans l'appréciation du rang de chacun. Les leviers dont bénéficie un État peuvent donc rapidement se révéler dépassés et la quête permanente de puissance de la part des différents acteurs rend la compétition incertaine. La puissance d'un État n'est donc jamais éternelle. L'histoire montre que « tout empire périra », selon l'expression de Jean-Baptiste Duroselle [1]. Il faut dire que la domination totale a un coût qui peut finalement être fatal (équilibre entre nécessités de la défense et moyens nationaux, affaiblissement absolu et relatif des fondements technologiques et économiques). Les risques d'« *hubris* », de démesure et de fin tragique digne des grands acteurs de la Guerre de Troie ou de héros de fictions plus contemporaines [2], ne sauraient ainsi être négligés. La « surexpansion impériale », pour reprendre Paul Kennedy, menace [3]. *Complexe*, car la puissance varie non seulement dans le temps mais aussi dans l'espace. Elle est avant tout relative et temporaire. Bénéficier d'un avantage comparatif dans un ou plusieurs des domaines ne permet pas de conclure systématiquement à une capacité réellement plus grande que ses concurrents à défendre ses intérêts. Encore faut-il mesurer ce ou ces avantage(s) avec ceux que ces derniers pourraient avoir dans d'autres domaines – la perception peut ici être trompeuse. La puissance s'apprécie aussi de manière différente selon les relations en cause. Elle est bien évidemment relative. Par exemple, dans ses relations avec les États-Unis, la France ne peut être considérée comme une grande puissance alors qu'elle l'est assurément dans ses relations avec le Mali. *Permanent*, enfin, dans la mesure où la puissance traverse les époques en s'adaptant aux contextes mais sans jamais disparaître. Certains ont pu estimer que son exercice contemporain rencontrait de telles difficultés qu'il fallait *in fine* constater l'« impuissance de la puissance » [4]. On a ainsi dit que la superpuissance américaine ne pouvait plus

---

sont les causes de son déclin. Il est également certain qu'elle est inséparable du sentiment de surabondance, de surplus et d'incessantes capacités nouvelles », in *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1986, 828 p., p. 137.

1. J.-B. Duroselle, *Tout empire périra. Une vision théorique des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1981, 357 p.
2. Dans *Game of Thrones*, déjà citée, Daenerys Targaryen cède à son tour à l'ivresse du pouvoir et massacre les habitants de Port-Réal qu'elles avaient promis de libérer.
3. P. Kennedy, *Naissance et déclin des grandes puissances* [1987], Paris, Payot, 2004, 992 p.
4. B. Badie, *L'impuissance de la puissance. Essai sur les nouvelles relations internationales*, Paris, Fayard, 2004, 298 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

véritablement maîtriser le monde de l'après-Guerre froide, un monde de nouvelles menaces et de nouveaux acteurs qui contraindraient son action. En réalité, être puissant n'a jamais signifié être tout-puissant. La puissance ne disparaît pas plus que les territoires ou la souveraineté. Elle se renouvelle, se heurte à de nouveaux obstacles (le développement de régimes ou le poids d'opinions publiques, entre autres) mais peut aussi bénéficier de nouveaux contextes et domaines dans lesquels s'exprimer (la guerre contre le terrorisme, le numérique, par exemple). Il convient finalement de distinguer la puissance de concepts voisins mais non identiques. C'est d'ailleurs en contrepoints que la puissance apparaît pour ce qu'elle est : des ressources et une volonté.

SECTION 1

Ce que n'est pas la puissance

223 ***Illustrations.*** On perçoit souvent ce que peut être la puissance avec une série d'illustrations, plus difficilement en se référant à une définition unique et pleinement opérationnelle. La puissance est ainsi visible lorsqu'un État parvient par exemple à déployer des activités dans l'espace. La difficulté de l'entreprise, mesurée notamment par la rareté des opérations extra-atmosphériques, est un bon indice des plus grandes capacités de l'État concerné. Mais la puissance ne renvoie pas seulement à la maîtrise de technologies, à la possession d'outils ou à la production de richesses. Elle s'incarne également non par des choses mais par des mots, par un élan, ou par une capacité d'entraînement. Par exemple, l'État qui parvient à fédérer autour d'une cause et à créer des organisations qui y sont dédiées, à l'instar des États-Unis et de leur capacité à apparaître durant la Guerre froide comme le leader du monde libre, montre indéniablement une sorte de suprématie. Enfin, la puissance peut également se constituer dans la capacité à créer des normes, à l'image de l'Union européenne. L'Europe présente ainsi une politique extérieure normative unique – aucune autre aire géographique n'est partie à autant de conventions internationales. L'« exceptionnalisme » européen correspond ici à la très large participation des États européens aux régimes multilatéraux, qu'ils concernent des champs aussi différents que le droit du travail, l'environnement, la justice pénale internationale, les droits de l'homme, le droit de la mer ou le désarmement. Zaki Laïdi a justement montré comment l'Europe communautaire se veut une « puissance normative » en quête d'une sorte de « constitutionnalisation de l'ordre mondial » [1]. Bref, on trouve la trace de la puissance dans la captation de ressources, dans la

1. Z. Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2e éd., 2008, 291 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

maîtrise de l'agenda international, et dans la construction des normes et valeurs communes.

L'approche retenue doit être suffisamment large pour couvrir l'ensemble des dimensions de la puissance, mais suffisamment étroite pour être distinguée de notions qui peuvent être proches mais qui ne sauraient être confondues. Trois séries de clarifications immédiates permettent ensuite de saisir plus justement ce que peut être et ce que peut recouvrir la puissance.

§ 1. Puissance, sécurité et intérêt national

224 ***Puissance et sécurité.*** Pour les réalistes[1], la puissance est un concept clef dans la définition de l'intérêt national ou dans l'identification du moyen de garantir une stabilité minimale dans les rapports interétatiques (équilibre des puissances). En ce qui concerne la puissance comme objectif, certains auteurs réalistes ont pu lui préférer le concept de sécurité, entendu comme la garantie de son être et comme la préservation de l'identité et des valeurs qui font ce que l'on est. Arnold Wolfers précise alors que « dans un sens objectif, la sécurité mesure l'absence de menaces pesant sur les valeurs acquises ; dans un sens subjectif, elle désigne l'absence de peur que ces valeurs soient attaquées »[2]. Il n'en demeure pas moins que le rapport entre puissance et sécurité relève de l'interdépendance. La sécurité permet la puissance et la puissance garantit la sécurité. Toutes deux varient dans l'espace (puissance et sécurité internationales, régionales, locales, nationales) et s'appliquent dans le général et dans le détail, lorsque l'on s'intéresse à des problématiques particulières des relations internationales (l'environnement, les ressources naturelles, le terrorisme, etc.).

225 ***Puissance et intérêt national.*** Les deux concepts renvoient à une approche classique et utilitariste de la politique extérieure des États. L'intérêt national correspond notamment à la capacité d'action et à la capacité de protection d'un État dans les relations internationales, à son intégrité territoriale et à son indépendance politique, à son développement économique et à son influence générale sur les acteurs et les évènements internationaux. Il est ainsi difficile de saisir précisément ce que recouvre l'intérêt national[3]. Mais la puissance est encore plus insaisissable car il ne s'agit pas seulement d'un objectif de l'action extérieure d'un État mais aussi des moyens qui sont ici les siens. On comprend que la puissance vient normalement servir l'intérêt national et se heurte par conséquent aux ambitions portées par d'autres acteurs. Pour autant, en pratique,

1. V. ss 40 s.
2. A. Wolfers, *Discord and Collaboration*, The Johns Hopkins University Press, 1962, 312 p., p. 150, cité in T. Balzacq et F. Ramel (dir.), *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 1232 p.
3. V. ss 87 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'exercice de la puissance se révèle parfois contraire à l'intérêt national de l'État qui l'exerce, à l'instar des interventions américaines au Vietnam, de l'invasion de la Russie soviétique par l'Allemagne nazie, de l'attaque de Pearl Harbor, etc. La puissance dépend d'appréciations et de décisions humaines qui peuvent être mal éclairées et avoir pour conséquences de fragiliser les positions d'un État.

§ 2. Puissance, pouvoir, autorité et décision

226 ***Puissance et pouvoir.*** La difficulté tient notamment à l'utilisation, dans certaines langues, du même terme pour définir puissance et pouvoir (*power* en anglais, par exemple). Mais le pouvoir suppose déjà une canalisation minimale de la puissance, c'est la « guerre poursuivie par d'autres moyens » pour reprendre la formule de Michel Foucault [1]. L'État est finalement à l'interface de la puissance et du pouvoir. À l'extérieur, c'est surtout sa puissance qui s'exprimera. À l'intérieur, c'est son pouvoir qui régnera, comme l'expression sophistiquée de ses capacités. Comme l'énonce Olivier Beaud, « lorsque la puissance est légitimée par le droit, elle devient ce qu'on appelle communément le pouvoir » [2]. Et elle s'incarne dans l'ordre interne. Là où la puissance renvoie à des faits, le pouvoir correspond à des actes, à la constitution d'organes, à l'existence d'autorités habilitées à exercer une fonction particulière et dotées de compétences pour ce faire. On pense, par exemple et dans l'ordre interne, au pouvoir constituant, au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif. Le type de séparation des pouvoirs, sur le plan horizontal (entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire) ou vertical (entre le global et le local) permet même de distinguer entre les différentes formes d'organisation interne de la puissance.

Saisi par le droit, le pouvoir bénéficie alors de potentialités précises et parfois importantes mais également de limites évidentes. On parlera ainsi d'abus de pouvoir plus facilement que d'abus de puissance. En résumé, le pouvoir caractérise surtout les relations politiques internes même si la puissance de certaines unités – le peuple notamment – ne s'efface pas totalement derrière le souverain et les pouvoirs constitués. Les relations politiques extérieures relèvent davantage de rapports de puissance que de pouvoir, en raison de la concurrence entre entités également souveraines. En toute hypothèse, la puissance est plus vaste que le pouvoir. Elle ne saurait s'exprimer uniquement par son canal et elle résiste différemment au temps qui passe. Si la puissance peut être altérée par l'émergence d'un compétiteur, le pouvoir de l'État concerné peut ne pas subir de modifications. L'exercice de ses compétences n'aura toutefois pas les mêmes incidences. Inversement, si un pouvoir s'effondre, cela ne signifie

1. M. Foucault, *Histoire de la sexualité I. La Volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976, 336 p., p. 123.
2. O. Beaud, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, 512 p., p. 9.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

pas que la puissance de l'État en cause n'existe plus. Elle peut bien évidemment être fragilisée par des défaillances institutionnelles mais survivre aux recompositions en cours.

227 ***Puissance, autorité et décision.*** La puissance peut être exercée par une autorité et au moyen de décisions. Mais on ne saurait la réduire à une manifestation de volonté en particulier ni l'identifier avec la seule influence d'une personne physique quelle qu'elle soit, y compris celle exerçant un mandat ou accédant à un statut (celui de chef de l'État par exemple). Une décision peut bien évidemment avoir des conséquences importantes dans les relations internationales. Il suffit de penser à celle qui engage les forces armées sur un théâtre d'opération donné. Les actes juridiques peuvent aussi formaliser l'engagement d'un État dans des instruments internationaux (signature ou ratification d'un accord international) ou l'exécution ou non de ses prescriptions. Mais de telles décisions ne sont que l'expression dans un temps et un espace donnés de la puissance de leurs auteurs. Elles ne l'épuisent pas. Les capacités d'un État peuvent demeurer virtuelles et néanmoins avoir un impact considérable dans le comportement de ses pairs, dans la crainte qu'il peut inspirer, par exemple. Il en est notamment ainsi de la capacité de frappe nucléaire.

§ 3. Puissance, force et violence

228 ***Puissance et force.*** La force correspond à un ensemble de moyens matériels et humains d'entrave, de contrainte et de coercition, exercés dans le cadre interne (police, gendarmerie) ou à l'international (armées). Il s'agit bien d'un instrument de la puissance mais qui se révèle être autant un levier qu'une charge. *Levier*, car elle est le mode d'exercice ultime (*ultima ratio regum*) mobilisé lorsque l'État a échoué à obtenir ce qu'il souhaite ou à garantir l'ordre public par d'autres moyens. Comme l'exprime Julien Freund, « la puissance consiste dans la manière dont un individu ou une collectivité emploient la force, en tirent parti ou non, savent l'exploiter ou non. Elle est affaire d'intelligence, de volonté, d'adresse et d'à-propos, pour traduire en acte les potentialités que représente la force » [1]. *Charge*, car la force réclame des investissements massifs pour demeurer compétitive et s'adapter aux menaces. L'implosion de l'URSS fut aussi la conséquence du coût que représentaient pour Moscou l'entretien et le développement de ses forces militaires. On peut finalement considérer que plus un État est puissant, moins il a besoin de recourir à la force sur le plan extérieur. En effet, la perception de sa puissance est suffisamment dissuasive et ses pairs se gardent bien d'agir contre ses intérêts vitaux. Ils vont avoir tendance à exécuter spontanément ses demandes. Dans la période contemporaine, par exemple, la Chine n'a encore jamais eu besoin de recourir à la force contre l'un de ses rivaux.

1. J. Freund, *Politique et impolitique*, Paris, Sirey, 1987, 426 p., p. 50.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

On peut y voir de la modération dans ses prétentions, mais aussi une manifestation de la crainte qu'elle inspire.

229 ***Puissance et violence.*** Si l'emploi de la force par un souverain ou un acteur non étatique signifie en quelque sorte l'échec de la puissance, la violence correspond pour sa part à une sorte de faillite de la force. En d'autres termes et pour reprendre la formule de Vladimir Jankélévitch, « la force est à mi-chemin du droit et de la violence, qui est violence par rapport au droit, mais droit par rapport à la violence » [1]. La violence se définit presque comme l'abus de la force. Selon la formule de Barack Obama, « *[r]eal power means you can get what you want without having to exert violence* » [2]. Elle suppose, dans le cadre des relations internationales, une situation où l'on observe qu'un ou plusieurs acteurs portent atteinte à des biens ou à l'intégrité physique ou morale d'autres personnes. Certaines de ces atteintes ont d'ailleurs été saisies par le droit et peuvent être qualifiées de crimes [3]. Lorsque la force entraîne des destructions de biens ou des neutralisations de personnes disproportionnées par rapport à l'objectif qu'elle sert, alors elle devient pure violence [4]. En d'autres termes, violente, la puissance redevient primaire, un déchaînement contre autrui, un pari bien incertain sur l'avenir. Elle suscite d'ailleurs souvent des réflexions de grands témoins, à l'instar des écrits de Clausewitz ou Thucydide, engagés dans des conflits majeurs (Guerres napoléoniennes ou Guerre du Péloponnèse). Parfois, elle entraîne également une redéfinition des régimes internationaux applicables. Les grandes guerres furent ainsi suivies de la volonté des puissances victorieuses de canaliser la violence dont elles avaient triomphé mais à un prix élevé. La Société des Nations ou l'Organisation des Nations Unies furent d'ailleurs créées après des conflits particulièrement meurtriers et destructeurs.

Plus globalement, la violence peut s'exprimer partout, dans le cadre bien sûr d'un conflit armé international ou non international, mais également de manière spontanée et désorganisée, dans un contexte plus ordinaire (tensions post-électorales, par exemple, comme les violents affrontements entre partisans rivaux après les élections présidentielles de 2007 au Kenya). Légitime, lorsqu'elle est exercée par l'État dans des conditions envisagées par le pouvoir constituant – même si elle peut aussi « dégénérer », elle tend à être aujourd'hui de moins en moins acceptée dans les

1. V. Jankélévitch, *Le pur et l'impur*, Paris, Flammarion, 1978, 314 p., p. 166.
2. « The Obama Doctrine », *The Atlantic*, 10 mars 2016 [https://www.theatlantic.com/].
3. V. ss 201 s.
4. Comme l'affirme Hans Morgenthau, « *[t]he threat of physical violence in the form of police action, imprisonment, capital punishment, or war is an intrinsic element of politics [...] The actual exercise of physical violence substitutes for the psychological relation between two minds, which is of the essence of political power, the physical relation between two bodies, one of which strong enough to dominate the other's movements. It is for this reason that in the exercise of physical violence the psychological element of the political relationship is lost, and that we must distinguish between military and political power* », in *Politics among Nations*, *op. cit.*, p. 31.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

relations internationales. La démocratisation des régimes politiques[1] entraîne certainement un rejet de la pure violence. Habitués à la régulation pacifique de leurs différends, les citoyens peuvent ainsi moins tolérer certaines montées aux extrêmes auxquelles ils ne sont plus familiers.

SECTION 2

Ce que peut être la puissance

230 ***Capacités et ressources.*** La puissance peut être définie comme une somme de capacités et de ressources permettant à un acteur des relations internationales de défendre et promouvoir ses intérêts. Être puissant c'est donc être capable d'obtenir d'autrui un comportement, actif ou passif, qui doit davantage à la crainte que l'on inspire ou aux récompenses que l'on offre, qu'à la défense de ses propres intérêts. Dans ces conditions, la puissance d'un État tient aux moyens à sa disposition et à l'habileté qu'il manifeste pour se protéger des prétentions des autres acteurs des relations internationales et pour faire prospérer les siennes.

§ 1. Définition

231 ***Puissance et capacités.*** De manière générale, la puissance, selon Raymond Aron, s'apprécie comme la « capacité de faire, produire ou détruire » et, sur la scène internationale, « la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités »[2]. On connaît également la formule de Robert Dahl : « *[p]ower is one's ability to oblige someone else to do what he or she would otherwise have abstained from doing* »[3]. Plus précisément, on peut voir la puissance comme la « capacité de faire, de faire faire, de refuser de faire ou d'empêcher de faire » pour reprendre la formule de Serge Sur[4]. La *capacité de faire* renvoie d'abord à la possibilité, pour un État, d'exercer pleinement ses compétences internes et d'être effectivement libre de se positionner et de s'engager à l'international. C'est le stade minimal de la puissance de sorte qu'une entité n'est pas vraiment souveraine si elle ne possède pas, à des degrés divers, la faculté de transformer en actes un peu de sa volonté. Tout État doit ainsi pouvoir exprimer des positions diplomatiques, s'engager selon ses moyens dans des instruments internationaux, etc. La *capacité de faire faire* correspond déjà à des ressources plus subtiles, à la possibilité d'obtenir d'autrui qu'il

1. V. ss 651 s.
2. *Paix et guerre entre les nations*, *op. cit.*, p. 58.
3. R. Dahl, « The concept of power », *Behavioral Science*, n° 2, 1957, p. 201-215, p. 201.
4. S. Sur, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 6e édition, 2011, 598 p., p. 249.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

assume à sa place une contrainte, qu'il adopte un comportement dont on va bénéficier sans en prendre les risques immédiats. On dit souvent, par exemple, que les États européens bénéficient des interventions militaires françaises antiterroristes au Sahel ou que le Royaume-Uni, depuis les Accords du Touquet, a réussi à ce que la France assume en son nom une partie de sa politique migratoire (contrôle aux frontières) – même si la compensation financière est ici significative. La *capacité de refuser de faire* se présente comme le pendant négatif de la capacité de faire. Elle suppose notamment que l'on conserve sa liberté de ne pas participer à une institution ou à un mouvement initié et souhaité par d'autres. Cette capacité est particulièrement éprouvée en période de conflit armé et rares sont les États à proximité d'une zone d'intervention capables de refuser de prendre parti, de ne pas laisser par exemple leur espace aérien être traversé par les forces du plus puissant. Enfin, la *capacité d'empêcher de faire* désigne les garanties à la disposition d'un État pour se protéger d'actes ou de comportements qu'il juge hostiles. Par exemple, le droit de veto reconnu aux membres permanents du Conseil de sécurité leur permet ainsi de prévenir l'adoption de résolutions estimées contraires à leurs intérêts. On songe également à la capacité de seconde frappe, sur le plan nucléaire, qui empêche certainement toute atteinte majeure à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de celui qui en est doté.

En fin de compte, la puissance présente des caractères singuliers qui la font échapper à toute modélisation définitive. On peut simplement distinguer entre deux modèles-types : « puissance d'existence » et « puissance d'influence ». Le premier, défensif, basique, renvoie à la capacité d'un État à garantir réellement sa souveraineté interne et sa liberté d'engagement extérieur. C'est la capacité d'agir et de refuser d'agir sur la scène internationale. Le second, plus offensif, plus raffiné, renvoie à la capacité d'un État à suffisamment peser sur un ou plusieurs autres acteurs des relations internationales pour qu'ils agissent conformément à ses intérêts, pour qu'ils deviennent momentanément des agents à son service, défendant une position diplomatique, régulant une menace, ou façonnant une instance multilatérale en tenant compte de ses préférences. C'est, par exemple, la capacité qu'eurent les États-Unis à promouvoir certaines organisations internationales, comme l'OTAN, ou à s'assurer qu'un accord de lutte contre le réchauffement climatique ne contienne pas trop d'engagements véritablement contraignants. En revanche, l'entrée en vigueur de la Cour pénale internationale en 2002, une organisation qu'ils ont initialement refusée et combattue, a montré les limites de leur « puissance d'influence ».

232 ***Puissance et ressources.*** La puissance peut également se définir en ressources disponibles et par référence à la gestion de ces ressources. Être puissant, c'est être en mesure de faire prospérer une dotation initiale ou d'acquérir de nouveaux leviers et de les adapter à un contexte. Il peut s'agir de ressources matérielles ou immatérielles, dont l'importance varie selon les évolutions techniques et les époques. Par exemple, l'accès à la

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

mer et la possession de navires de type Caravelle ont pris une grande importance à partir du XVI[e] siècle, à la suite du décloisonnement du monde. Plus tard, l'exploitation du pétrole a pu redistribuer les cartes. En somme, il n'y a guère de liste définitive des ressources qui font la puissance d'un État. On compte surtout des avantages momentanés et fragiles que des catastrophes « naturelles », des guerres ou des révolutions technologiques peuvent bouleverser. Sera puissant l'État qui, à un moment donné et au regard de ses pairs, possède suffisamment de ressources, qu'elles soient démographiques, économiques, militaires, institutionnelles, médiatiques, ou de toute autre nature, pour agir dans les relations internationales conformément à son intérêt. Cette approche, peut-être plus étroite que celle sur les capacités, met l'accent non sur les intentions mais sur les virtualités, non sur la stratégie et sur l'expérience mais sur les différentes composantes de la puissance, sur lesquelles on reviendra quand il s'agira de mesurer et de comparer les capacités des différents acteurs.

§ 2. Caractère

233 ***Plasticité de la puissance.*** La puissance ne peut être ramenée à un ou plusieurs de ses attributs dont la possession serait décisive dans la domination de ses pairs ou dans la sécurisation de ses positions. Elle a l'intelligence de celui qui la recherche ou l'exerce, mais sa libre expression dépend *in fine* des accidents et évolutions de l'histoire comme de la configuration globale. En somme, la puissance est relationnelle et contextuelle. On ne peut l'identifier à partir des seules dotations d'un État. Par exemple, qu'un État A possède une arme sophistiquée – comme des systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) – ou des ressources énergétiques abondantes – comme des gaz de schistes – ne signifie pas qu'il aura nécessairement de l'influence sur un État B. Tout dépend des besoins, dotations, ou contraintes du moment pour ce dernier État. La puissance apparaît donc bien relative, mais aussi malléable et parfois même maudite. *Malléable*, car ses leviers peuvent rapidement changer, entraînant ainsi une redistribution des capacités. *Maudite*, car la puissance n'est freinée que par la puissance. On observe alors une sorte de montée aux extrêmes dans la recherche de ses composantes de sorte que le surinvestissement constaté entraîne une puissance devenue grande à sa perte. En d'autres termes, et ce fut par exemple une des thèses de Paul Kennedy, lorsqu'un État accède au rang de grande puissance, qu'il a développé des capacités militaires lui permettant de protéger ses intérêts économiques, il peut plier sous le poids des coûts d'entretien de ses armées et être victime d'une sur-extension de son empire, à l'image peut-être de l'Empire britannique [1]. La compétition peut également conduire à la ruine d'un ou de plusieurs des participants. Les deux guerres mondiales auront

1. P. Kennedy, *Naissance et déclin des grandes puissances*, *op. cit.*

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ainsi asséché des puissances européennes qui en sortirent affaiblies au profit des États-Unis. La domination peut enfin provoquer des alliances contre soi et obliger la superpuissance à des engagements encore plus grands, dispendieux qui fragilisent d'autant plus que l'avantage initial peut être remis en cause par une opération militaire mal menée, un krach boursier, une rupture technologique, une défaillance institutionnelle, etc.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

La mesure de la puissance

234 ***Évolution.*** Mesurer la puissance, c'est ici s'interroger sur ce qui la fait, pour soi et pour les autres. Il s'agit d'abord de comprendre quelles en sont les composantes majeures et d'apprécier ensuite comment elle est répartie entre les acteurs principaux des relations internationales, c'est-à-dire les États. L'entreprise présente bien des difficultés [1]. Quelques constantes méritent cependant d'être mentionnées. Les grandes puissances du début du XXIe siècle semblent toutes réunir les éléments suivants : une assise spatiale importante ou stratégique, une assise sociale de plusieurs centaines de millions d'habitants, un gouvernement stable, une économie forte, la maîtrise du ciel et de l'espace, un rayonnement culturel au-delà des frontières, l'arme nucléaire et une capacité d'intervention à l'étranger. S'il est délicat de classer l'importance de ces leviers, il faut déjà observer que les grandes puissances d'hier ne reposaient pas nécessairement sur les mêmes avantages. La puissance a longtemps été perçue comme seulement matérielle, liée à la géographie, à la démographie et à la capacité de frappe de la masse [2]. Il en va autrement aujourd'hui. En toute hypothèse, la puissance d'un État ne peut prendre toute sa mesure que lorsqu'elle est appréciée globalement, lorsqu'elle est comparée à celle de ses pairs.

SECTION 1

La puissance disséquée

235 ***Typologies des différentes composantes.*** Nombre d'auteurs ont cherché à recenser et à classer les différents instruments de la puissance. On

1. Comme l'affirmait Hannah Arendt, « la puissance est toujours une puissance possible et non une entité inchangeable, mesurable et sûre, comme l'énergie ou la force. En raison de cette particularité que la puissance partage avec tous les possibles, qui peuvent seulement s'actualiser, sans jamais se matérialiser pleinement, la puissance est, à un degré étonnant, indépendante des facteurs matériels, nombre ou ressources », in *Condition de l'homme moderne* [1958], Pocket, 2002, 416 p., p. 260.
2. Pour Sun Tzu (VIe siècle avant JC), par exemple, c'est l'art de la guerre qui est déterminant, soit l'emploi éclairé des armes : « [L]a guerre est d'une importance vitale pour

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

peut à ce stade mentionner quatre propositions traditionnelles. La première est celle avancée par Nicholas Spykman, un des pères de la « théorie géopolitique [1] », qui identifie dix composantes principales, en sus de la force militaire, à savoir la surface du territoire, la nature des frontières, le volume de la population, l'absence ou la présence de matières premières, le développement économique et technologique, la force financière, l'homogénéité ethnique, le degré d'intégration sociale, la stabilité politique et l'esprit national [2]. La deuxième renvoie à la distinction faite par Hans Morgenthau entre les composantes permanentes et les composantes évolutives de la puissance [3]. Les permanentes correspondent à la géographie et aux ressources naturelles. Les composantes évolutives sont la capacité industrielle, les efforts militaires, la démographie et le caractère national, le soutien aux institutions, la qualité de la diplomatie – déterminant clef. La troisième typologie ici significative est celle autour de laquelle Raymond Aron construit une partie de son raisonnement dans *Paix et guerre entre les nations* (1962). Il fait la distinction entre milieu (importance et qualité de l'assise spatiale de l'État), ressources (savoirs et savoir-faire) et action collective (organisation de l'armée, détermination des citoyens, etc.). Enfin, Kenneth Waltz, père du néoréalisme, identifie pour sa part six éléments décisifs : la taille de la population, la superficie du territoire, les ressources, les capacités économiques, la force militaire, la stabilité politique [4].

236 ***Hard, soft et smart powers.*** L'universitaire américain Joseph Nye a plus récemment proposé une autre distinction entre les composantes de la puissance, en opposant les éléments dits de *hard power* (puissance dure ou coercitive) et ceux qui relèvent du *soft power* (puissance douce ou attractive). Sa proposition a connu un succès considérable [5]. Elle n'est pas sans rappeler certains développements de grands auteurs réalistes comme ceux d'Edward Carr [6]. Joseph Nye apporte cependant une plus grande sophistication dans l'analyse des composantes de la puissance. Selon la distinction qu'il opère, le *hard power* recouvre les expressions classiques de la puissance, ce qui relève du « bâton » plus que de la « carotte », à savoir principalement les capacités militaires ou la force de frappe économique. Le *soft power*, catégorie assez floue qui fait également penser au concept d'hégémonie culturelle développé en son temps par

---

l'État. C'est le domaine de la vie et de la mort : la conservation ou la perte de l'empire en dépendent ; il est impérieux de le bien régler. [...] Si nous voulons que la gloire et les succès accompagnent nos armes, nous ne devons jamais perdre de vues : la doctrine, le temps, l'espace, le commandement, la discipline », in *L'art de la guerre (Les Treize Articles)*, *op. cit.*, article 1.

1. V. ss. 239.
2. V. N. J. Spykman, *America's Strategy in World Politics: the United States and the Balance of Power*, Transaction Publishers, 1942, 500 p.
3. *Politics among Nations*, *op. cit.*
4. *Theory of International Politics*, *op. cit.*
5. J. S. Nye, *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power*, Basic Books, 1991, 307 p.
6. E. H. Carr, *Propaganda in International Politics*, University of Virginia, 1939, 32 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

le philosophe marxiste italien Antonio Gramsci, correspond à toutes les capacités de communication et d'influence – voire de propagande – fondées sur des éléments internes (la nature du régime politique, l'idéologie, la culture, l'enseignement supérieur, l'éducation et la recherche, etc.) comme externes (investissement dans le multilatéralisme, ouverture économique, etc.). La thèse de Joseph Nye est à l'origine d'une réflexion sur la redéfinition de la puissance américaine à une période où l'ennemi soviétique avait disparu mais où l'on parlait de déclin du rayonnement des États-Unis (en particulier à la suite d'un krach boursier en 1987 et alors que l'on présentait le Japon comme le grand vainqueur de la Guerre froide). L'auteur entendait répondre à certains déclinistes comme Paul Kennedy, en démontrant que la domination américaine ne s'exprimait pas seulement par les canaux classiques mais également par des leviers moins immédiats mais tout autant significatifs.

Autrement dit, le développement d'instruments de *soft power* peut ici remédier à une moindre domination dans le domaine du *hard power*. Ces deux leviers de puissance renvoient à des ressources qui ne sont pas nécessairement fongibles, qui ne se transfèrent pas d'un domaine à un autre. Un État peut ainsi être très bien doté en instruments de puissance coercitive mais apparaître plus faible pour ce qui relève de la puissance attractive, et inversement. On peut, en dernière analyse, partir de cette distinction, sans doute artificielle mais néanmoins utile pour les besoins de l'exercice, et disséquer précisément les différents instruments de la puissance (données essentielles, composantes matérielles, composantes spirituelles) pour souligner finalement le poids de la décision humaine dans l'opportunité de leur emploi.

§ 1. Les données essentielles

237 ***Données.*** Si la puissance est la capacité d'imposer sa volonté à autrui, alors on peut objectivement dégager quelques leviers pour ce faire. Les premiers renvoient à l'identité même des acteurs étatiques. Il est ainsi question de leur place respective dans l'espace et de leur importance sociale. Des positions peuvent apparaître privilégiées et la taille comme le nombre semblent être *a priori* des indicateurs logiques de la capacité à s'imposer contre des plus petits que soi. Mais on doit ici se garder de toute conclusion systématique.

A. L'espace

238 ***Évidence.*** On perçoit immédiatement la variété des différentes unités qui composent le monde. Les terres et les eaux ne sont pas harmonieusement réparties sur le globe et les quelque deux cents États que l'on peut recenser n'en sont pas pareillement dotés. Ils se distinguent ainsi par la superficie de leur territoire, leur positionnement sur la Terre, les ressources dont ils disposent. Faut-il s'arrêter là dans la recherche d'une

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

composante essentielle de la puissance [1] ? Robert Kaplan estime en ce sens que la géographie est un puissant déterminant du destin des nations. Le nier serait s'exposer à nombre de déconvenues comme l'auraient montré des aventures stratégiques mal pensées en Irak ou en Afghanistan [2]. Le territoire offre à la fois des ressources, des capacités, des envies. Il peut aussi engendrer des hésitations, à l'instar de la France qui a pu tantôt privilégier sa puissance continentale et la sécurisation de ses frontières à l'est et à l'ouest, tantôt privilégier sa puissance maritime et ses milliers de kilomètres de rivages. Il n'est en tout cas pas surprenant que le facteur géographique ait eu une place décisive dans nombre d'analyses des relations internationales et qu'une branche spécifique, la géopolitique, envisage même les rapports interétatiques comme déterminés par cette variable.

239 ***Géopolitique.*** Depuis la théorie des climats chère à Montesquieu, plusieurs auteurs interprètent le monde selon une grille qui fait la part belle à la qualité et à la localisation du territoire. On connaît la formule de Napoléon, « tout État fait la politique de sa géographie ». La géopolitique s'intéresse alors aux différents facteurs géographiques qui influencent les stratégies, comme la maîtrise des mers ou des océans (à l'instar des thalassocraties du XVI[e] siècle), des routes terrestres, le contrôle des points de passage (détroits, cols, ports, gares, etc.), l'accès aux ressources naturelles et aux matières premières, etc. Il est vrai, pour ne prendre qu'un exemple, que le contrôle des détroits danois et de ceux des Dardanelles, du Bosphore, de Messine ou du canal de Sicile, ont été des enjeux historiques dans les compétitions politiques en Europe.

Friedrich Ratzel fut l'un des premiers à en faire une science, à analyser le comportement de l'État au regard de l'espace qui est le sien. Il défend notamment l'importance du « *Lebensraum* », l'espace de vie, qui sera ensuite invoqué par l'Allemagne nazie pour justifier certaines politiques, contribuant ainsi à disqualifier temporairement les analyses géopolitiques. L'école anglo-américaine autour d'Alfred Mahan, pour sa part, apprécie la puissance d'un État au regard de sa capacité à dominer les mers et océans. Halford Mackinder, quant à lui, proposera à partir de la géographie des clefs pour dominer le monde. Selon cet auteur, il existe un espace pivot (le « *Heartland* »), situé en Europe de l'Est, dont le contrôle permet de se constituer une base arrière imprenable et décisive dans l'expansion de la domination de la puissance continentale. Dans ces conditions, « *[w]ho rules eastern Europe commands the Heartland ; who rules the*

1. Après tout, Victor Cousin affirmait déjà : « [d]onnez-moi la carte d'un pays, sa configuration, son climat, ses eaux, ses vents et toute sa géographie physique, donnez-moi ses productions naturelles, sa flore, sa zoologie, etc., je me charge de vous dire *a priori* quel sera l'homme de ce pays et quel rôle ce pays jouera dans l'histoire, non pas accidentellement, mais nécessairement, non pas à telle époque, mais dans toutes », in *Œuvres de Victor Cousin, Introduction à l'histoire de la philosophie*, Bruxelles, Société belge de librairie, 1840, 526 p., p. 63.
2. *The Revenge of Geography. What the Map tells us About Coming Conflicts and The Battle Against Fate*, Random House, 2013, 448 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Heartland commands the world island ; who rules the world island commands the world » [1]. Nicholas Spykman partira de cette approche mais soulignera l'importance du « *Rimland* », des terres bordières, de ce territoire périphérique au « *Heartland* », qui s'étend du cœur de l'Allemagne à la mer Noire mais qui vise aussi l'Extrême-Orient, et qui constitue un enjeu majeur dans les rapports de puissance. L'auteur avait sans doute en tête la provenance de quelques grandes prétentions contemporaines à l'hégémonie mondiale (Napoléon, Guillaume II, Hitler). L'appropriation du « *Rimland* » pourrait en effet offrir d'immenses ressources humaines et agricoles en sus de formidables capacités de projection maritime. Dès lors, « *[w]ho controls the rimland rules Eurasia ; who rules Eurasia controls the destinies of the world* » [2]. De telles analyses géopolitiques ont accompagné la vision du monde bipolaire en justifiant par exemple la stratégie du « *containment* » adoptée par les États-Unis contre l'Union soviétique [3].

Avec Paul Vidal de la Blache, Jacques Ancel ou l'Amiral Castex, la France a développé ses propres écoles géopolitiques. Celle d'Yves Lacoste [4] est bien connue. La prise en compte des rapports économiques a même pu donner naissance à la géoéconomie. Pour autant, et comme l'affirmait le général Pierre Gallois, « il est intéressant et utile de mettre en avant les caractéristiques géographiques du monde, mais celles-ci ne rendent pas compte des facteurs humains, de leur évolution, du mouvement des masses et des volontés de ceux qui les dirigent » [5]. Les progrès techniques et technologiques peuvent au surplus fortement nuancer toute prétention à un déterminisme géographique. On cite souvent l'exemple du Japon qui a pu se développer sans être doté d'un territoire central et de ressources naturelles importantes, ou le fait que l'Allemagne et la France ont été, dans l'histoire, alliés ou ennemies selon des choix politiques qui l'emportent sur les considérations liées à leur proximité territoriale. Les missiles intercontinentaux, la conquête de l'espace ou le fait nucléaire viennent également fragiliser les concepts de base-arrière imprenable. Et la multiplication des acteurs internationaux (croissance des firmes multinationales, des groupes terroristes, etc.) complique encore une grille de lecture qui s'adresse surtout aux États. Cela ne signifie nullement que le voisinage, le climat, l'accès à l'eau, aux ressources énergétiques, et bien d'autres éléments, ne comptent pas dans les capacités d'un État. Les grands se sont bien développés dans des zones tempérées et l'inégalité des ressources du sous-sol notamment est devenue un tel enjeu que les

1. *Democratic Ideals and Reality : A Study in the Politics of Reconstruction*, Londres, Constable and Company, 1919, 272 p., p. 194. Halford Mackinder entendait ainsi dénoncer le danger que l'unification de puissances terrestres centrales comme l'Allemagne et la Russie pourrait engendrer, et l'intérêt de soutenir en conséquence l'existence d'États tampons.
2. *The Geography of the Peace*, New York, Harcourt, 1944, 66 p., p. 43. Et Nicholas Spykman de conseiller aux États-Unis de prendre garde à une unification des terres bordières au profit d'une grande puissance eurasiatique.
3. V. ss 527.
4. *La Géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre* [1976], Paris, La Découverte, 2014, 248 p.
5. *Géopolitique. Les voies de la puissance*, Paris, Plon, 1990, 474 p., p. 255.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

États bien pourvus partent indéniablement avec un avantage – qu'il faut cependant savoir faire prospérer et diversifier. En définitive, les grandes puissances de ce siècle (États-Unis, Chine, Russie, Inde, ou celles qui composent le cœur de l'Union européenne) sont toutes des États de taille honorable, disposant d'un accès à la mer, de reliefs variés offrant ainsi une pluralité de ressources et des larges zones tempérées.

B. Le nombre

240 ***Inégalités de la répartition.*** La population mondiale est estimée, en 2021, à près de 7,8 milliards d'habitants, soit cinq fois plus qu'en 1900 [1]. Elle est non seulement inégalement répartie entre les campagnes et les villes, ou entre les bords de mer et l'intérieur des terres, mais aussi, entre les différents continents et États. La part de l'Europe dans la population mondiale chute d'ailleurs depuis plusieurs siècles. Les Européens représentaient près d'un quart de l'espèce humaine au début du XX[e] siècle contre seulement un dixième de la population mondiale au XXI[e] siècle. Faut-il y voir ici une explication décisive de son rôle moindre dans les relations internationales ? Lucien Prévost-Paradol s'en inquiétait et affirmait au sujet de la France que : « le nombre des Français doit s'augmenter assez rapidement pour maintenir un certain équilibre entre notre puissance et celle des autres grandes nations de la terre » [2].

241 ***Intérêt du nombre.*** Force est de constater, aujourd'hui, que les membres du « G20 », ce forum créé en réponse aux crises financières et devenu la principale enceinte de coopération économique et financière [3], rassemblent les deux tiers de la population mondiale. On y trouve donc les grandes puissances et les principaux émergents (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Inde, Italie, Japon, Royaume-Uni, Russie, Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Chine, Corée du Sud, Indonésie, Mexique, Turquie – ainsi que l'Union européenne) et pour moitié les États les plus peuplés au monde. L'importance de la population apparaît alors décisive dans les capacités d'un État. La démographie de la Chine, par exemple, lui offre certainement les ressources nécessaires

1. V. Population Reference Bureau, *World Population Data Sheet* (http://www.prb.org). On estime qu'elle augmente de 90 millions de personnes par an et que plus de la moitié vit en milieu urbain.
2. En effet, « lorsque le chef actuel de notre pays a dit que le rang d'une nation se mesure au nombre d'hommes qu'elle peut mettre sous les armes, il a donné seulement une forme trop absolue à une idée juste ; car il faut tenir compte de la qualité relative des hommes aussi bien que de leur nombre. Xerxès, par exemple, a mis sous les armes infiniment plus d'hommes que la Grèce, et pourtant la grande âme de la Grèce l'a vaincu. Mais, lorsqu'il s'agit de nations également civilisées et de citoyens courageux, également soutenus par le sentiment de l'honneur, cette maxime devient rigoureusement vraie, et c'est à la nation la plus nombreuse qu'appartient inévitablement l'ascendant militaire et politique avec tous les avantages matériels et moraux qui en découlent [...] », in *La France nouvelle*, Paris, Michel Levy, 1868, 423 p., p. 405
3. V. ss 122.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

pour gagner en influence loin de ses terres – en favorisant notamment l'installation de nombre de ses ressortissants en Afrique, au soutien d'investissements massifs sur place et d'une diplomatie de la dette qui, au passage, interroge sur l'indépendance réelle des États concernés, à l'instar de la Zambie ou d'autres. Plus généralement, on a souvent dit que la force du nombre permettait de produire davantage de richesses et de constituer une réserve susceptible de nourrir les conquêtes.

L'appréciation historique est toutefois délicate tant il a pu être techniquement difficile de recenser précisément le volume d'une population placée sous la juridiction d'un État donné, et tant on a pu être tenté de manipuler le nombre de soldats composant son armée. Longtemps, des effectifs importants furent cependant synonymes d'une capacité de frappe d'autant plus redoutable. Et inversement. On se souvient de la réponse de Staline à Pierre Laval lui demandant de respecter les libertés religieuses en Russie : « [l]e Pape, combien de divisions ? » (1935). À l'étude cependant, la force démographique n'a été décisive dans la puissance militaire que lorsque d'autres conditions sociales ou économiques permettaient également d'entretenir et de développer efficacement le matériel et les effectifs. La fortune des armes dépend aussi de la qualité des canons ou de l'intelligence du commandement et il n'est pas aisé d'identifier ici un vecteur décisif. Hernan Cortès a fait chuter l'empire aztèque avec au départ quelques centaines d'hommes seulement. Et, à l'heure de l'atome et des hautes technologies, le nombre semble d'autant moins concluant.

Sur un autre plan, il est vrai, l'importance d'une population peut également offrir une meilleure résistance aux épidémies ou pandémies (et il suffit de se souvenir de l'affaiblissement de certains États à la suite des vagues de peste noire) ou une abondance dans la main-d'œuvre disponible. Pour autant, ici aussi, les progrès sanitaires ou techniques sont de nature à nuancer cette équation et il n'y a, en toute hypothèse, aucun déterminisme. Une population importante peut impliquer des défis majeurs s'agissant de l'accès à une alimentation suffisante ou du respect des minorités. Après tout, le Bangladesh ou le Pakistan comptent parmi les États les plus peuplés et pourtant les plus misérables. Et des États à la population peu nombreuse, comme Israël, peuvent aussi devenir redoutables grâce à d'autres leviers. En somme, au-delà du nombre, l'homogénéité minimale et le dynamisme de la population apparaissent au mieux comme des conditions nécessaires – mais sans être suffisantes – au développement des capacités de l'État, à sa montée en puissance.

§ 2. Les composantes matérielles

242 ***Portée et limites.*** Il s'agit ici de données construites mais basiques, à savoir l'économie et le militaire. Elles sont liées aux ressources naturelles et démographiques mais dépendent aussi de l'habileté du pouvoir à les faire prospérer. Pour forcer le trait, l'économie offre l'argent qui permet l'influence, le militaire donne l'épée qui autorise la coercition et

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

garantit l'existence. Identifier précisément quels sont les leviers qui, dans une situation donnée, permettent à un État d'influencer ou de contraindre un de ses pairs est une opération délicate. L'obtention d'un gain commercial, par exemple, peut être liée à la crainte de représailles militaires ou à l'effet d'une domination économique. En somme, s'il faut présenter les différentes composantes matérielles de la puissance, il convient d'être ensuite prudent sur leur rôle et leur importance respectifs.

A. L'économie

243 ***Ressorts.*** Selon le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, les dix États dont le PIB s'est avéré le plus important en 2019 sont les États-Unis, la Chine, le Japon, l'Allemagne, l'Inde, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, le Brésil et le Canada – les années suivantes sont encore incertaines en raison des conséquences de la pandémie de Covid-19. Même si l'indicateur doit être affiné car il ne dit rien de la part des richesses qui pourront être effectivement allouées à la projection de puissance, on trouve dans le haut du classement la plupart des États considérés comme des acteurs majeurs, à l'exception de la Russie qui n'est que 11e. Le dynamisme économique d'un État est, *prima facie*, un bon indicateur de sa puissance au regard des ressources qu'il offre sur le plan du développement militaire notamment, comme de la stabilité interne qu'il laisse présumer. On pourrait alors conclure, comme Colbert, qu'« il n'y a que l'abondance d'argent dans un État qui fasse la différence de sa grandeur et de sa puissance » [1]. Précisément, ceux qui apparaissent disposer d'une supériorité de ressources – en terres agricoles ou en pétrole – ou de techniques – à l'instar des avantages apportés par les différentes révolutions industrielles ou par l'innovation technologique – peuvent plus facilement fixer les termes des échanges mondiaux et faire pression sur leurs rivaux, en mettant en difficulté leurs entreprises, en les privant des matières premières dont ils sont dépourvus, en espionnant leurs pairs, etc.

Les capacités économiques dépendent d'abord de la présence dans l'espace territorial en cause de ressources naturelles (eaux, terres arables, charbon, gaz, pétrole, etc.). Des réserves importantes dans une ressource recherchée, comme le pétrole, peuvent toutefois avoir des conséquences ambivalentes sur le plan politique (frein à la démocratisation et développement de la corruption), ou bien sur le plan économique et social (inflation, désindustrialisation, hypertrophie du rôle de l'État, etc.). On cite souvent la situation du Nigéria, de la Libye ou du Venezuela comme exemples de ce lien plus complexe qu'il n'y paraît entre ressources, prospérité, développement et puissance économique. Quoi qu'il en soit, les capacités d'un État dépendent aussi de sa capacité d'innovation, de la force de sa monnaie, de la vitalité de ses firmes multinatio-

1. *Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, Tome 2, Paris, Imprimerie générale, 1863, 396 p. (*Mémoire sur le commerce*, 1664, Annexe, CCLXIX).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nales, de son attractivité (tourisme, investissement), ou encore de sa place dans les échanges commerciaux et financiers. La solvabilité perçue d'un pays, aujourd'hui mesurée par toute une série d'agences, se présente également comme un précieux levier de développement. De nombreuses organisations et normes juridiques sont venues ici canaliser les rapports interétatiques [1]. Si on prend l'exemple des États-Unis, première puissance économique, leur force réside dans leurs gisements d'hydrocarbures, leurs fleuves et espaces maritimes, leurs terres agricoles, leur modèle capitaliste et leur dynamisme technologique, la taille de leur marché intérieur, leurs réseaux de télécommunication ou la stabilité de leur monnaie. L'ensemble permet aux firmes multinationales américaines de se développer, de pénétrer les marchés étrangers, et à l'État de disposer des ressources nécessaires pour développer ses opérations extérieures, conditionner des aides économiques à des politiques qui servent ses intérêts, sanctionner les rivaux par des embargos ou mesures protectionnistes ciblés. Washington peut donc rendre tout conflit contre les États-Unis coûteux en raison de la déstabilisation de l'ensemble des marchés que cela pourrait entraîner.

Il n'empêche, le dynamisme économique demeure fragile et relatif au regard de la puissance globale d'un État. Il est ainsi des États, comme l'Allemagne ou le Japon, qui ne possèdent pas un rang dans les relations internationales à la hauteur de leurs capacités économiques – quelles qu'en soient les explications (réticence dans la projection extérieure, isolement géographique et stratégique, etc.). Et la vigueur d'une économie n'a rien de définitif dans l'histoire. En outre, certains ressorts peuvent disparaître à la suite d'un effondrement du système national (krach, bulles spéculatives, guerre civile), ou en raison de l'épuisement d'une ressource privilégiée (avec le déclin de la ligue hanséatique, par exemple) et de la redistribution des cartes après des inventions ou des découvertes majeures (comme au XVI[e] siècle). Aujourd'hui, par exemple, le développement de l'intelligence artificielle devient un nouveau champ de compétition. Il renvoie grossièrement à l'ensemble des techniques et théories développant des programmes informatiques complexes pour simuler l'intelligence humaine. La généralisation de robots « avancés » pourrait en effet conduire à une transition économique aussi fondamentale que celle qui a vu l'industrie céder la place aux services. On sait comment des entreprises comme Amazon s'affirment ici contre des métiers traditionnels en pariant notamment sur la force des algorithmes qu'elles utilisent. Certains secteurs (défense, transports, environnement et santé) pourraient être particulièrement touchés ainsi qu'en atteste, entre autres, le développement de la voiture autonome. De nouveaux outils (comme des traducteurs simultanés universels) ou de nouvelles méthodes de gouvernance sont susceptibles d'émerger. Dans ces conditions, les puissances investissent massivement dans la recherche en intelligence artificielle, dans le soutien aux start-up et dans les « *deep technologies* » (nouvelle

1. V. ss 217 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

stratégie de la France en intelligence artificielle, par exemple, avec un plan de plusieurs centaines de millions d'euros au soutien de la recherche en la matière d'ici 2022) [1]. En effet, l'économie de demain devrait être dopée à l'intelligence artificielle et à la « 5G » (soit la cinquième génération de technologies et réseaux mobiles – qui doit notamment permettre une révolution dans le volume des débits échangés, dans les délais de réponse ou dans l'internet des objets connectés). La « 5G » est d'ailleurs particulièrement attendue dans le domaine de la logistique maritime ou aérienne comme dans le secteur des énergies. Les puissances actuelles, et spécialement la Chine et les États-Unis, se livrent ici une compétition féroce pour prendre le leadership de ces avancées qui auront des répercussions dans le domaine sécuritaire et militaire et qui offriront à leurs entreprises d'immenses nouveaux marchés.

244 ***Fonds souverains.*** Le développement contemporain des fonds souverains constitue un bon exemple des leviers que peut engendrer une économie dynamique qui produit des excédents de liquidités importants. Les fonds souverains se sont notamment multipliés dans les pays émergents à la suite de la hausse du cours des matières premières. Les profits récupérés ont ainsi conduit les États en cause à créer des fonds qui permettent de faire fructifier, sur différents marchés financiers, les bénéfices obtenus afin de diversifier les portefeuilles et d'investir dans des actifs étrangers. On le comprend, les fonds souverains n'ont pas toujours comme seul objectif de maximiser les avoirs ou de garantir la situation macroéconomique du pays de rattachement. Ils peuvent également se mettre au service d'objectifs politiques lorsqu'ils sont utilisés pour accéder au capital de grandes entreprises ou à des secteurs stratégiques d'un État (comme la gestion de grands ports maritimes). En théorie, les fonds ne devraient servir que des objectifs commerciaux et non stratégiques, conformément aux Principes de Santiago (code de bonnes pratiques proposé par le FMI en 2008) [2]. Pour autant, leur potentiel d'influence voire d'ingérence politique par la seule prise d'actifs étrangers demeure considérable. En pratique d'ailleurs, la plupart des États, y compris la France, se sont dotés de mécanismes de contrôle de tes investissements étrangers afin de protéger la sécurité nationale et certains secteurs sensibles.

Il n'existait qu'une vingtaine de fonds souverains au début du XXIe siècle ; on en compte plus d'une centaine aujourd'hui. On aura un aperçu des sommes vertigineuses que ces acteurs financiers sous mandat public manipulent en se reportant au « *Sovereign Wealth Fund Institute* » [3]. Qu'ils soient chinois, qatariens, émiriens, européens ou américains, les fonds permettent aux grandes puissances de mieux réguler les risques de vola-

1. Les puissances cherchent alors à renforcer les infrastructures de type « *cloud* » et à acquérir les ressources humaines qui permettront de faire de l'intelligence artificielle un nouveau vecteur de richesse et d'influence.
2. [https://www.imf.org].
3. Sovereign Wealth Fund Rankings Institute [http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tilité de leur monnaie et de garantir davantage de stabilité en diminuant, le cas échéant, la dépendance de l'économie nationale aux revenus issus de ressources naturelles. Les investisseurs publics aident également l'État à réguler les marchés financiers. L'importance de leurs engagements peut faire pression sur le comportement d'autres acteurs privés, dans le domaine notamment de la transparence des comptes ou dans celui de la transition énergétique, à l'instar du fonds souverain norvégien, « Norges Bank Investment Management ». Celui-ci conditionne ses prises de participation à la réduction des émissions de gaz particulièrement nuisibles pour l'environnement [1].

B. Le militaire

245 ***Le militaire comme levier.*** *Si vis pacem, para bellum* – qui veut la paix prépare la guerre. Le rapport de force militaire permet de prévenir la guerre en dissuadant l'adversaire d'aller contre ses intérêts vitaux. Si des acteurs non étatiques peuvent acquérir des capacités économiques, plus rares sont ceux qui disposent de ressources militaires. Certes, des groupes terroristes accèdent parfois à certains moyens opérationnels, à l'instar de l'État islamique, du Hezbollah ou de Boko Haram, et deviennent autant de défis pour les États. Mais la puissance militaire, comme capacité d'imposer sa volonté par la menace ou l'emploi de la force armée, dans tous ses enjeux (défensifs ou offensifs), renvoie nécessairement à la souveraineté. Elle demeure bien un privilège de l'État, une figure imposée dans la politique d'une entité qui doit défendre un territoire, des hommes. La puissance militaire repose alors sur l'ensemble des moyens qui permettent à un souverain de conduire des opérations de guerre. L'évaluer nécessite d'aller au-delà de la simple recension des forces armées d'un pays. Il faut en effet également prendre en compte les alliances et coopérations multinationales dans lesquelles un État s'est engagé, sa capacité à garantir le soutien d'autres États et à se projeter à partir de bases à l'étranger. Elle dépend donc des ressources matérielles ou humaines disponibles mais aussi de données qualitatives. À cet égard, l'organisation Global Firepower propose depuis 2006 un classement à partir d'un index qui combine une cinquantaine d'indicateurs du potentiel d'un État donné (« *Firepower Index* », 138 puissances prises en compte). Il s'agit d'apprécier ainsi la capacité de chacun à faire la guerre par des moyens conventionnels. Le classement 2021 place de nouveau les États-Unis en tête, devant la Russie et la Chine (la France a récemment glissé de la 5e à la 7e place) [2]. Après, la puissance militaire est aussi liée aux objectifs que le

1. On ne doit toutefois pas oublier que ce fonds s'appuie principalement sur des revenus issus de l'exploitation pétrolière...
2. V. [https://www.globalfirepower.com]. Les États-Unis dominent ici les airs, la mer, la terre mais aussi l'espace avec des satellites perfectionnés qui fournissent renseignements et guidage. Il n'y a guère que le cyberespace où leur position n'est pas aussi hégémonique. Institutionnellement, Washington peut compter sur un réseau d'alliances comme l'OTAN mais aussi sur une liste importante d'« alliés majeurs non membres de

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

politique est en mesure de déterminer et aux éventuelles limites qui pèsent sur elle. Il suffit de penser aux réticences de certains à ce que le militaire puisse sanctionner l'échec d'une diplomatie (comme lorsque Bachar Al-Assad a eu recours à des armes chimiques contre son peuple en 2012 – alors que le président américain Barack Obama en avait fait une « ligne rouge »). On peut également évoquer le refus de plusieurs régimes, souvent des démocraties, de s'engager dans des pratiques que leurs moyens autorisent mais que leurs valeurs réprouvent (bombardements massifs, torture, etc.).

246 ***Incertitudes du militaire.*** Toute la difficulté ici tient à l'incertitude des ressorts de la puissance militaire. Les armes évoluent et des révolutions techniques peuvent au surplus bouleverser les stratégies habituelles (la poudre, le nucléaire, le drone, et bientôt les systèmes d'armes létaux autonomes ?). Les techniques, les méthodes (guerre clandestine, asymétrique, hybride, ou cyber) et les cibles varient ou se diversifient (retournement d'alliances, émergences de menaces non étatiques). Par ailleurs, les perceptions de la guerre ne sont plus toujours ce qu'elles furent. Quoi qu'il en soit, seuls quelques États disposent d'un outil militaire suffisant pour se défendre par eux-mêmes et, surtout, pour s'engager massivement dans des opérations extérieures lointaines. Les États-Unis, la Russie, la Chine, la France, le Royaume-Uni font notamment partie de cette catégorie. On y retrouve donc les États qui disposent d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité et qui sont dotés de l'arme nucléaire, au sens du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP, 1968, entré en vigueur en 1970) [1]. Mais il existe ici aussi des ascensions et des déclins, selon la volonté politique du moment, l'environnement immédiat, ou encore les ressources disponibles. On sait combien la Chine a ainsi investi dans ses capacités militaires depuis la fin de la Guerre froide. Il s'agit encore d'un levier décisif dans les enjeux de puissance et de domination de ces grands. Pour autant, les capacités ne peuvent pas toujours être transformées, de sorte que la puissance militaire peut rester durablement virtuelle. L'Allemagne, par exemple, consacre désormais près de 2 % de son PIB à la défense et dispose de ressources militaires de premier plan (même sans être dotée de l'arme nucléaire). Mais ses capacités de projection à l'étranger continuent d'interroger tant les résistances politiques sont nombreuses. L'exercice de la puissance militaire est finalement toujours incertain. Le public – à l'instar de la guerre du Vietnam –, les résistances rencontrées sur le terrain – comme lors des suites de l'intervention américaine en Afghanistan ou en Irak –, le coût d'opérations de longue durée constituent autant de facteurs qui peuvent affaiblir rapidement une position initialement avantageuse.

---

l'OTAN » qu'il peut entretenir financièrement notamment, et sur une quarantaine de bases à l'étranger stratégiquement réparties. La capacité de destruction des États-Unis est certainement sans équivalent dans l'histoire. La continuité de leurs investissements en la matière leur a permis d'écarter nombre de concurrents, à commencer par l'Union soviétique qui n'a pu s'aligner sur les initiatives américaines lancées dans les années 1980 (Initiative de défense stratégique notamment).

1. V. ss 456.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 3. Les composantes spirituelles

247 ***Contenu.*** Dans leurs rapports mutuels comme dans leurs relations avec le monde, les États peuvent aussi s'appuyer sur leur *soft power*, pour reprendre un concept qui semble aujourd'hui renvoyer à toute forme d'influence qui ne se résume pas à de la coercition. Le *soft power* correspond surtout à des composantes « spirituelles », à ce qui relève du domaine des valeurs morales et intellectuelles de chacun. Il s'agit alors de l'aptitude à entraîner non par la contrainte mais par l'attraction (selon la formule « *hard power is push ; soft power is pull* »). Cette capacité peut reposer sur une histoire, des pratiques sociales et une idéologie qui seront érigées en modèle et mises en scène, le cas échéant, par une communication bien ciblée et portée par différents canaux. En d'autres termes, le *soft power* dépend d'éléments objectifs (la solidité des institutions, la qualité des formations universitaires, la variété et la richesse de la production culturelle, la qualité de vie, etc.) mais aussi de capacités de communication. Il est un peu une propagande qui a réussi. On peut en particulier distinguer trois grands domaines qui contribuent à accroître l'attractivité d'un État et qui permettent d'obtenir des autres « *to want what you want* », selon la formule de Joseph Nye [1].

La culture, d'abord, soit les caractéristiques populaires, domestiques, utilitaires ou « vernaculaires » de son être. Cela suppose aussi la capacité d'un État à revendiquer et à diffuser ses valeurs, à faire valoir les éléments matériels et idéologiques spécifiques à son histoire et à sa géographie, à diffuser sa propre conception de la politique ou de l'information. Par exemple, on a longtemps dit que les États-Unis bénéficiaient d'un avantage ici décisif grâce à Hollywood et, plus généralement, grâce à leur implication dans les arts, le cinéma, ou dans les grandes chaînes d'information. Mais ils n'ont pas le monopole en la matière. On peut ici citer Al-Jazeera, chaîne du Qatar, qui lui permet de mieux diffuser ses messages politiques, de défendre sa vérité, même une « post-vérité », dans la mesure où les faits objectifs ont moins d'influence pour modeler l'opinion publique que les appels à l'émotion et aux opinions personnelles.

L'éducation, ensuite, et la capacité de bien former sa jeunesse mais aussi d'attirer les élites étrangères, de les sensibiliser ainsi à ses valeurs et principes, avant qu'elles n'exercent des responsabilités ailleurs, comptent indubitablement. On connaît ici l'importance du classement académique des universités mondiales par l'université Jiao-Tong de Shanghai (« classement de Shanghai », créé en 2003 et qui prend en compte six critères dont le nombre de prix Nobel et de médailles Fields obtenus par les anciens élèves et les chercheurs). Autrement dit, un État avec des universités prestigieuses, réputées, possède ici un avantage en matière de diffusion de normes et de retour sur investissement.

Le fonctionnement des institutions, enfin, soit leur stabilité et leur qualité. Par exemple, la capacité de l'appareil diplomatique d'un pays à habi-

1. *Bound to Lead : the Changing Nature of American Power*, *op. cit.*, p. 167.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

lement défendre les positions nationales et à laisser l'impression d'un partenaire fiable vient indéniablement renforcer l'influence d'un État. Plus largement, on peut se demander si être un régime démocratique n'est pas ici un avantage dans la mesure, entre autres, où la liberté d'expression et l'État de droit permettent d'accueillir les initiatives privées et autorisent les acteurs non étatiques à se développer et à contribuer ensuite, par leurs activités internationales, à la diffusion de messages ou de modèles.

A. Recension

248 ***Actualités.*** Les grandes puissances ont développé cet aspect de leur rayonnement. Elles ont ainsi compris l'importance de leurs identités – pour reprendre une grille de lecture constructiviste [1] – dans la défense de leurs intérêts. On connaît les différents leviers du *soft power* américain qui font figure ici de modèle (cinéma, chaînes de télévision, publicités, récit national, etc.). Mais d'autres États ont également bien saisi l'intérêt d'une puissance douce. En 2014, c'est le dirigeant chinois Xi Jinping qui reconnaissait que la domination passait aussi par l'image que l'on pouvait diffuser dans le monde [2]. Des slogans tels que « *Chinese dream* » ou « *Asian-Pacific dream* » sont alors diffusés et des projets tels que les Nouvelles routes de la soie, portés par Beijing (« *One Belt, One Road* », OBOR) [3]. La Chine a également investi beaucoup d'argent ou d'énergie dans des visites bilatérales, dans la construction d'infrastructures à l'étranger, dans la diplomatie du « Panda », dans des politiques d'accueil d'étudiants internationaux et dans un vaste réseau de presse, radio et télévision à l'étranger (China Global Television Network, média francophone le plus populaire sur Facebook) ou dans des organes de communication tels que la Xinhua News Agency ou Radio Chine internationale. Elle entend concurrencer Reuters, les autres agences occidentales ou chaînes d'information en continu. Les Instituts Confucius, créés en 2004, se multiplient également et la Chine figure déjà au premier rang du patrimoine mondial de l'UNESCO. De même, certaines organisations caritatives soutenues par le pouvoir, comme Alibaba Foundation, interviennent désormais au côté d'États africains, comme on l'a vu pour contrer la pandémie de Covid-19. L'obtention de nombreux évènements médiatiques (les Jeux olympiques de 2008, l'exposition universelle de 2010, le sommet du « G20 » en 2016, par exemple) participent enfin à cette campagne. Depuis la pandémie de Covid-19, cependant, la Chine, sûre de sa force, semble moins soucieuse d'apparaître sous un meilleur jour, en tout cas à l'égard du monde occidental. Elle s'engage dans un *soft power* asymétrique, accepte en quelque sorte de devenir une puissance clivante.

1. V. ss 79 s.
2. « *We should increase China's soft power, give a good Chinese narrative, and better communicate China's messages to the world* », cité in D. Shambaugh, « China's Soft-Power Push », *Foreign Affairs*, juillet-aout 2015, p. 99-107, p. 100.
3. V. ss 618.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Tout en rejetant le terme de *soft power*, la Russie a également investi depuis les années 2000 dans une communication à vocation universelle, dans une sorte de guerre de l'information globale où il faut promouvoir son narratif des événements clefs des relations internationales. Moscou a bien compris que « *power depends on whose army wins, but it also depends on whose story wins. A strong narrative is a source of power* » [1]. Et la Russie investit à son tour et avec des moyens considérables dans la diffusion massive d'informations à la gloire de son histoire ou qui défendent sa politique actuelle, quitte à tromper volontairement le grand public en prenant ses distances avec la réalité. Elle profite ainsi de l'ouverture des grandes démocraties pour diffuser ses messages et discours. La Russie glisse alors du *soft power* au *sharp power*, pour reprendre l'expression de Christopher Walker et Jessica Ludwig, où l'attraction repose davantage sur la tromperie que sur la mise en valeur de sa culture, de son éducation ou du fonctionnement de ses institutions. Moscou a donc réinvesti depuis quelques années dans l'image de la puissance pour défendre sa vision du monde. Sa communication passe notamment par la relance du tourisme, par l'ouverture de lieux culturels à l'étranger mais surtout par les médias. Russia Today (RT) ou l'agence Sputnik relaient à l'international, en plusieurs langues, un discours positif sur la Russie, en insistant sur la contribution historique de ce pays à la paix et à la sécurité internationales et en promouvant son héritage culturel. Le conflit en Syrie a ainsi donné l'occasion à la Russie de proposer un « contre-discours » via ces différents canaux, puis de soutenir vivement, dans les campagnes présidentielles de ses partenaires ou rivaux, les hommes politiques qui lui semblaient les moins hostiles (Donald Trump ou Marine Le Pen, par exemple).

249 ***Mesure.*** Le *soft power* ou puissance douce se présente donc comme la capacité d'influencer autrui par la construction de réseaux et d'alliances dont on assume le leadership, par la diffusion d'un discours sur les évènements internationaux qui fait la part belle à son rôle, par la construction de normes de droit international conformes à ses intérêts, par la promotion de sa culture, par une politique étrangère présentée comme conforme à des valeurs que l'on dit favorables à tous, etc. Qui profite le plus de ces éléments ? Parmi les différentes typologies et analyses proposées, celle de l'agence britannique de conseil en affaires publiques, Portland Communications, compte parmi les plus reconnues. Elle propose depuis plusieurs années un classement des États selon leur capacité d'attraction, « *The Soft Power 30* » [2]. Le dernier classement des

1. J. Nye, « *How Sharp Power Threatens Soft Power* », *Foreign Affairs*, 24 janvier 2018 [https://www.foreignaffairs.com]. Il faut dire que le régime actuel a hérité d'une longue tradition de diplomatie d'influence issue de la Guerre froide, via des partis locaux ou des relais culturels. Mais les capacités de projection russe avaient fortement diminué avec la chute du communisme.
2. [https://softpower30.com]. Le classement se fonde sur 76 indicateurs relevant de six catégories : gouvernement [capacité à incarner les droits de l'homme, solidité des institutions politiques, engagement dans les libertés fondamentales], culture [représenta-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

30 États disposant selon ces critères du meilleur *soft power* met en avant les États occidentaux (seuls Singapour, la Corée du Sud, le Brésil, l'Argentine, la Fédération de Russie et la Chine représentent d'autres groupes). Il est dominé par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne (2019). Mais, sur le plan des tendances, le rapport confirme l'ascension de la Chine ou de la Russie, et le déclin des États-Unis. La révolution numérique permet notamment aux acteurs qui en ont les moyens – l'Amérique du Nord, l'Europe, l'Asie principalement – de toucher rapidement une part importante des opinions.

B. Portée

250 ***Existence.*** Le *soft power* est critiqué par de nombreux réalistes pour n'être qu'une sorte de coquille vide. Si l'on reconnaît depuis toujours à la propagande un rôle dans l'affirmation des États, seuls la menace ou le recours à la force, d'une part, les sanctions économiques, d'autre part, permettraient de réellement contraindre un État. Le reste ne serait donc qu'une sorte d'habillage, et demeurerait marginal. On trouve pourtant quelques exemples d'influence réelle hors de proportion avec les capacités matérielles d'un État, témoignage des vertus de sa puissance douce. La visite du Pape en Pologne en 1989 et ses positions contre le communisme – qui ont pu contribuer à la contestation finale des régimes satellites – constituent certainement un exemple du pouvoir d'attraction qu'une entité peut exercer. Le rayonnement culturel de la France, héritière des Lumières ou des combats de la Révolution, a pu également être un multiplicateur de puissance et permettre à Paris d'exercer une influence supérieure à ce que ses moyens matériels seuls pouvaient à une époque autoriser. La France a su capitaliser sur cette image en développant les Alliances françaises ou les réseaux francophones. Comme Henri de Bornier le fait dire à Charlemagne dans sa pièce *La fille de Roland*, « [t]out homme a deux pays, le sien et puis la France » [1]. Quoi qu'il en soit, il est parfois difficile de distinguer entre *hard* et *soft power*, entre puissance sur les choses et puissance sur les esprits. Si l'on prend, par exemple, le cas des États-Unis au lendemain du 11 Septembre, leur capacité à contraindre leurs adversaires et à entraîner leurs alliés a pu reposer tant sur des menaces matérielles que sur des discours radicaux (« avec nous ou contre nous »). Les discours et forces spirituelles renvoient finalement à la capacité d'un État à trouver dans des institutions ou en d'autres acteurs des relais de ses positions.

tion dans de nombreux domaines), éducation (niveau d'enseignement et de recherche, capacité à attirer des étudiants internationaux), engagement international (force du réseau diplomatique et contribution au multilatéralisme), entreprise (capacité d'innovation et niveau d'attractivité pour les entreprises étrangères) et numérique (infrastructures numériques et force de la diplomatie numérique). L'ensemble est éclairé par des sondages effectués dans 25 États représentatifs.

1. H. de Bornier, *La fille de Roland : drame en quatre actes en vers*, New York, Jenkins, 1886, 96 p., p. 63.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

251 ***Évidence.*** Pour conclure, la puissance dépend avant tout de l'intelligence des décideurs, de leur volonté et capacité à mobiliser et développer les ressources de leur État, et à les mettre au service de leur politique étrangère. Ce que l'on entend alors par *smart power* revient simplement à souligner le poids de la réflexion dans la combinaison de leviers matériels et immatériels de la puissance. On se souvient ici du précieux conseil que Ye-liu Tch'ou-ts'ai donna à Gengis Khan alors qu'il entendait dominer l'empire Kin : « les armes permettent seulement de réduire l'adversaire, pas de le séduire » [1]. *Hard* et *soft power* doivent être soigneusement combinés. Il ne s'agit que d'une évidence et le concept de *smart power* diffusé dans les milieux américains au lendemain de l'Administration Bush visait surtout à réhabiliter la puissance des États-Unis, abîmée par un exercice certainement trop radical des leviers matériels au lendemain du 11 Septembre [2]. Au demeurant, le *smart power* n'est rien d'autre que la capacité, pour un État, de maîtriser ses avantages, et ainsi, d'avoir un comportement éclairé à l'international en s'appuyant sur l'ensemble des leviers disponibles, et en prenant garde de ne pas privilégier par idéologie un mode trop brutal et donc contre-productif. Le volontarisme forme ici une pièce centrale. Il doit globalement correspondre aux moyens réels de l'État concerné et si une part de bluff est inhérente aux rapports de puissance, les prétentions qui apparaissent décalées au regard des capacités ne font pas longtemps illusion [3]. La difficulté tient notamment aux perceptions tronquées que l'on peut avoir de sa propre puissance ou de celle des autres. L'histoire est ainsi riche de situations où l'une des parties a mal apprécié ses propres capacités ou les capacités de ses rivaux, en les surestimant (la France faisant, par exemple, confiance à sa ligne Maginot et à la présence de la Belgique pour se protéger d'une attaque allemande en 1939 [4] ; l'Irak pensant en 1990 que la Russie soutiendrait son annexion du Koweït, etc.) ou en les sous-estimant (les États-Unis négligeant les capacités de résistance du Vietnam, par exemple, ou celles, plus récemment, de groupes armés opérant en Afghanistan ou en Irak).

1. Y. Inoue, *Le Loup bleu. Le Roman de Gengis Khan*, Paris, Picquier poche, 2019, 345, p. 264
2. Pour la Commission on Smart Power du Center for Strategic and International Studies (CSIS), « *[s]mart power means developing an integrated strategy, resource base, and tool kit to achieve American objectives, drawing on both hard and soft power* », Center for Strategic & International Studies, Commission on Smart Power (présidée par Richard L. Armitage et J. S. Nye), Rapport, 2007, 82 p., p. 7 [http://carnegieendowment.org/].
3. L'Italie de Mussolini a confirmé les limites du seul volontarisme en politique étrangère, *a fortiori* lorsqu'il est contestataire. Plus récemment, la volonté de la France d'incarner une troisième voie, de ne pas céder à l'atlantisme régnant, a pu faire dire au ministre fédéral des Affaires étrangères allemand, dans les années 1960, que la France voulait « voyager en première classe avec un billet de seconde », cité par P. Boniface, *La France est-elle encore une grande puissance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 137 p., p. 14. La critique est ici sévère mais en d'autres temps la France a pu se croire plus belle qu'elle n'était et être à son tour victime d'une sur-extension impériale, comme en ont témoigné des ambitions de Napoléon Bonaparte.
4. V. ici M. Bloch, *L'étrange défaite* [1940], Paris, Gallimard, 1990, 326 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 2

La puissance comparée

252 ***Compétition.*** La puissance est une capacité qui ne peut être également partagée puisqu'elle se définit par opposition entre forces et faiblesses des acteurs des relations internationales. Chaque État cherche donc naturellement à devenir aussi grand qu'il le peut, au détriment de ses rivaux. Selon les leviers qu'il est en mesure d'activer et l'environnement général qui peut être favorable ou défavorable à ses intérêts, un État se trouve donc dans une phase ascendante ou, au contraire, déclinante – lorsque les avantages comparatifs qui sont les siens sont contestés. On l'a dit, la puissance varie dans le temps et dans l'espace. Le classement, les modes de domination et les configurations collectives évoluent. On parle ainsi régulièrement du déclin des États-Unis depuis la fin du « moment américain » (1989-2001), et de l'ascension parallèle d'un groupe d'États – la Russie, l'Inde ou la Chine notamment, même s'il faut certainement relativiser cette reconfiguration des rapports de puissance [1]. Quoi qu'il en soit, les puissances émergentes ou ascendantes peuvent vouloir réviser un ordre international façonné par ceux qui viennent de perdre leur rang ou qui se trouvent en difficulté. On distingue donc puissances conservatrices, partisans du *statu quo*, et puissances révisionnistes, anti *statu quo*, soit entre anciens et nouveaux finalement, même si la volonté réformatrice peut être collective comme à la suite d'un conflit majeur, par exemple. Bref, il existe bien un jeu de puissance permanent, un balancier, qui s'accélère parfois avec des évènements ou des comportements qui marquent l'ascension ou le déclin de l'un des protagonistes. La configuration générale des relations internationales est finalement le produit de cette sorte de partie d'échecs ou de jeu de go à grande échelle. Et le monde peut se trouver dominé par un ou plusieurs pôles attractif(s) – ou par aucun lorsque pas une seule puissance ne semble suffisamment forte pour être attrayante et polarisante.

§ 1. Classement

253 ***Limites de l'exercice.*** Tout classement des États selon leur puissance est relatif – difficile de mesurer précisément leurs capacités, leurs ressources et leurs volontés – et temporaire – la compétition entre eux est permanente et les avantages acquis ne le sont jamais définitivement. Il n'existe nulle échelle de mesure comparable à celle qui permet de distinguer les tempêtes ou les séismes. On peut simplement et grossièrement distinguer quatre catégories, quatre « statuts », du plus rare au plus fréquent : celui de grande puissance, celui de puissance régionale, celui de

1. V. ss 687 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

puissance locale, celui de petite puissance. Mais il faut garder en mémoire que le monde se divise surtout entre puissances ascendantes et puissances déclinantes. Les dynamiques comptent davantage que les instantanés.

A. Grandes puissances

254 ***Appréciation.*** Selon la formule consacrée, que l'on devrait à Clausewitz, une grande puissance est une puissance capable d'assurer à elle seule sa sécurité contre toute autre puissance prise isolément. Mais cette conception n'apparaît pas suffisamment restrictive. Une grande puissance est non seulement capable d'assurer sa sécurité contre les attaques de l'un voire de plusieurs de ses concurrents mais elle est aussi en mesure d'orienter la construction des relations internationales, de peser sur n'importe quel sujet d'intérêt international [1]. Les grandes puissances sont en ce sens les États qui disposent des capacités d'intervenir militairement, économiquement et politiquement dans une crise internationale mais aussi de projeter leurs intérêts sur la scène globale et de structurer comme de normer les relations entre acteurs. De tels moyens supposent bien souvent que l'État en question bénéficie d'un territoire et d'une démographie importants, mais aussi d'un système politique qui canalise efficacement les tensions internes afin que ses ressources puissent être pleinement mobilisées à l'international. Mais le rang de grande puissance dépend non seulement des capacités d'un État mais aussi de la réaction des autres (un État a d'ailleurs besoin d'alliés ou de vassaux pour accéder à un tel statut).

L'influence exercée par les grandes puissances peut reposer plutôt sur la menace, sur des sanctions, ou plutôt sur l'adhésion à un projet, à l'instar des États-Unis qui surent, durant la Guerre froide, unir autour de leurs valeurs et contre l'URSS. En tout état de cause, plus le nombre d'États exclus de cette catégorie est important, plus les rares bénéficiaires seront grands. On a même pu parler de « superpuissances » pour qualifier les États-Unis et l'URSS entre 1947 et 1989/1991, et d'« hyperpuissance » pour décrire la position des États-Unis ensuite. En somme, il est difficile de fixer des critères trop précis d'appartenance au club des grandes puissances, tant la comparaison importe davantage que les dotations de chacun. Mais il est certain que les grandes puissances savent se reconnaître entre elles. On voit bien, par exemple, qui était invité aux conférences de Yalta ou Potsdam en 1945 ou quelles sont, aujourd'hui, les puissances qui s'engagent dans le règlement de crises comme celle liée

1. On sera d'accord avec la définition générale proposée par Jean-Claude Allain et Robert Frank : « une grande puissance est un État qui a la capacité de faire prévaloir, dans de nombreux domaines et de façon durable, sa volonté, ses conceptions et ses intérêts auprès des autres, y compris face à n'importe quelle autre puissance prise isolément, et qui, de ce fait, dispose d'un haut degré d'indépendance d'action sur la scène internationale », in « Chapitre 6. La hiérarchie des puissance », in R. Frank (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012, 776 p., p. 169-186, p. 171.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

à la prolifération nucléaire de l'Iran ou qui parviennent à fédérer d'autres États derrière elles.

255 ***Identification.*** Longtemps, les grandes puissances furent exclusivement européennes, qu'il s'agisse des empires britanniques et français, ou de l'Autriche des Habsbourg. Mais les deux guerres mondiales ont considérablement affaibli l'Europe et profité à d'autres États. Les bénéfices retirés de la mondialisation économique ont ensuite contribué à redistribuer quelques cartes et à ouvrir encore davantage la catégorie de grande puissance. Historiquement, les États-Unis furent certainement la première grande puissance non européenne – même s'ils sont aussi le produit des luttes du vieux continent. Aujourd'hui, au début du XXI[e] siècle, on ne compte probablement que trois grandes puissances, les États-Unis, la Russie et la Chine. Ces trois États, aux traditions et modèles différents, disposent tous d'une sorte de territoire continent ou sous-continent, de capacités militaires importantes (puissances nucléaires et spatiales, elles ont la possibilité de se projeter massivement sur plusieurs théâtres d'opération), d'un *soft power* réinvesti, d'avantages économiques qui peuvent leur servir de leviers d'action, de positions institutionnelles privilégiées (comme au Conseil de sécurité ou dans les différentes organisations régionales que chacune « pilote »), etc. La Russie apparaît cependant un peu en retrait en raison de sa sphère d'influence directe plus limitée – encore que l'on mesure aujourd'hui son importance en Syrie ou au Proche-Orient – et, surtout, d'une économie bien moins performante que celle de ses rivaux. En toute hypothèse, être une grande puissance n'est cependant jamais synonyme de toute-puissance. Même s'il se retrouve seul dans cette catégorie, un État ne peut être en capacité d'imposer totalement et longtemps sa volonté.

B. Puissances régionales

256 ***Dénominateur commun.*** Les puissances régionales apparaissent traditionnellement comme celles qui jouissent d'un avantage comparatif quant à un des leviers matériels ou immatériels identifiés[1] et qui dominent une zone du monde – sans se trouver cependant en capacité de projeter leur puissance partout et de défendre des positions globales. Il leur manque souvent une stabilité interne, une capacité de projection militaire ou des ressources économiques. Leurs marges de manœuvre à l'extérieur sont ainsi partielles – mais réelles lorsqu'il s'agit de leurs intérêts directs ou de leurs voisinages immédiats. *Quid* d'attributs qui garantiraient *per se* l'appartenance au club des puissances régionales ? Il est difficile d'en identifier avec certitude. Même le statut de puissance nucléaire n'est pas décisif. En effet, si les États dotés de cette arme de destruction massive, avant tout dissuasive, sont suffisamment rares pour que cela entraîne des réflexes d'alignement ou permette des positions

1. V. ss 236.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

avantageuses, le cas de la Corée du Nord, voire d'Israël ou du Pakistan, montre que l'isolement diplomatique, l'incertitude territoriale ou l'absence de règlement définitif de longs conflits avec ses voisins empêchent de revendiquer un tel rang. On trouve cependant des puissances régionales sur la plupart des continents, comme si la puissance avait horreur du vide et que la compétition faisait nécessairement émerger un ou plusieurs dominants dans un espace délimité – qui eux-mêmes peuvent ensuite être sous l'influence d'une grande puissance. L'Allemagne, l'Inde ou le Japon appartiennent certainement au club des puissances régionales. Enfin, certains choisissent de faire preuve de retenue et de patience stratégique en se contentant de ce « statut » le temps de consolider un ordre interne ou une économie encore hésitante avant d'investir le champ international, à l'image de la Chine à la fin du XX^e^ siècle.

257 ***Le cas de la France.*** « La France ne peut être la France sans la grandeur » disait le général de Gaulle [1]. La République n'a jamais renoncé à exercer une influence mondiale et elle peut encore s'appuyer sur un certain nombre d'éléments pour servir ses ambitions, au-delà d'une position géographique centrale ou d'une expérience historique enviable. On peut ainsi rappeler que la France s'impose depuis le *Brexit* comme la grande puissance maritime de l'Union européenne. Elle possède la deuxième zone économique exclusive la plus étendue (après celle des États-Unis) – dont l'essentiel se trouve au cœur des enjeux stratégiques actuels tant l'« indo-pacifique » apparaît comme une clef de l'ordre international du XXI^e^ siècle [2]. La France reste également l'une des dix puissances économiques majeures avec des firmes mondiales dans le domaine de l'agroalimentaire (Danone), du BTP (Vinci, Bouygues, par exemple), de l'industrie et du luxe (Stellantis, LVMH, etc.), de l'énergie (Total, Engie, etc.), des banques et assurances (BNP, Axa, etc.) ou des services (Vivendi, Veolia, etc.). La France jouit par ailleurs d'une capacité d'attraction indéniable (langue, culture, identité) avec des ressorts multiples (la francophonie, un des réseaux diplomatiques les plus développés, des canaux de communication variés, une expertise reconnue dans la diplomatie sportive avec l'obtention de la Ryder Cup 2018, de la Coupe du monde de Rugby 2023, ou des JO 2024, entre autres exemples). La France présente finalement une double singularité, statutaire et opérationnelle. *Statutaire* car elle bénéficie d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité et elle est reconnue comme État doté de l'arme nucléaire au sens du Traité de non-prolifération. Elle peut également faire valoir sa participation à deux

1. *Mémoires de guerre*, Tome 1, L'appel : 1940-1942, Paris, Plon, 1954, 431 p, p. 2.
2. V. ss 660. V. d'ailleurs l'ambition affirmée de la France d'assumer dans l'espace « indo-pacifique » un rôle de « puissance médiatrice, inclusive et stabilisatrice » qui reposerait sur quatre piliers : l'implication dans le règlement des crises régionales et dans la sécurité des principales voies de navigation, le renforcement des partenariats avec les acteurs de la région « avec lesquels nous partageons une communauté de valeurs et d'intérêts », un soutien aux organisations régionales, un engagement dans la promotion des biens communs mondiaux (climat, environnement, etc.), v. le Discours du Président Macron à Garden Island (Australie), 3 mai 2018 [https://www.elysee.fr/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

« organisations cadres », l'OTAN et l'Union européenne. *Opérationnelle* car la France dispose d'une armée agissante et d'armements de pointe (comme les Rafales, par exemple). Elle a la capacité de mener plusieurs opérations extérieures de front à l'image de ses engagements récents au Sahel et en Mésopotamie. Mais la France est aussi attachée au multilatéralisme et au droit international, comme en témoignent ses nombreuses initiatives pour promouvoir le concerté, à l'instar du « Forum pour la paix » lancé à l'occasion du centenaire de l'Armistice de 1918 ou de l'« Alliance pour le multilatéralisme », un réseau informel lancé par la France et l'Allemagne afin de promouvoir un « multilatéralisme universel et efficace » [*sic.*]. En somme, elle entend encore avoir une pensée stratégique globale même dans un environnement immédiat qui se provincialise sinon se marginalise. La France demeure puissance interventionniste autant que puissance normative. Il suffit de citer son rôle dans la construction d'instruments juridiques (par exemple en matière de lutte contre le réchauffement climatique avec l'Accord de Paris en 2015). En conséquence, et pour reprendre Dominique de Villepin ou Laurent Fabius, la France se veut toujours une « puissance attendue » et une « puissance entendue », qui peut encore compter sur ses positions au Conseil de sécurité, son influence en Afrique, son statut de puissance nucléaire, sa place en Europe et dans les institutions et commissions internationales pour faire entendre sa voix [1].

Mais la France peut-elle encore espérer jouer les premiers rôles dans le monde tel qu'il est aujourd'hui et alors qu'elle représente moins de 1 % de la population mondiale et produit moins de 2 % de la richesse mondiale ? Il n'est pas certain que la puissance française se soit remise de la perte de son empire colonial ou de certaines de ses défaites militaires ou diplomatiques (Suez, 1956, par exemple). Surtout, ses difficultés budgétaires interrogent : les moyens sont-ils encore à la hauteur de ses ambitions ? La faiblesse de sa croissance économique au regard de celle de ses voisins, l'insuffisance du taux d'emploi de la population active française, la pénétration des groupes étrangers dans le contrôle des grandes entreprises nationales, l'affaiblissement de la formation scolaire et universitaire ou les difficultés d'intégration de certaines communautés sont autant de mauvais indicateurs. Toute projection à l'extérieur implique désormais la recherche de financements complémentaires auprès de partenaires. Un exemple des équivoques et limites de la puissance française renvoie à sa capacité conditionnée de projections de force. En effet, si Paris a pu prendre part à plusieurs interventions à l'étranger, elle souffre de contingents limités, d'un appui technologique réduit, d'un manque de ravitailleurs ou de gros porteurs pour que l'indépendance de ses déploiements militaires, tactiques ou stratégiques, soit pleinement assurée [2].

1. Leur position parfois privilégiée dans ces forums, à l'instar de celles des Occidentaux, est cependant de plus en plus contestée par les « émergents » qui récupèrent nombre de postes – comme à la CDI ou à la CIJ.
2. Plus largement, l'absence d'un second porte-avion, la vétusté de certains de ses équipements majeurs, la modernisation nécessaire de sa dissuasion nucléaire viennent,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Quoi qu'il en soit, l'ascension de puissances longtemps dominées ou endormies réduit mécaniquement les capacités de la France. Elle semble donc aussi une puissance contrainte, notamment par la situation de ses finances publiques et, surtout, par l'émergence d'un nouveau monde. Autrement dit, elle est certainement devenue trop petite dans un monde global et ne pèse pas assez en Europe pour s'en servir comme « nouvelle rampe de lancement ».

En définitive, la France est encore au mieux une sorte de « puissance de différence »[1] qui tente de protéger le multilatéralisme « qui fonctionne »[2], de développer des partenariats stratégiques, de rechercher l'autonomie européenne et de garantir son indépendance et sa liberté d'action. Elle demeure capable de faire entendre une voix singulière, comme lors de débats sur l'intervention américaine en Irak en 2003 ou dans la négociation de l'accord sur le nucléaire iranien en 2015. Mais son réseau et son influence diplomatique semblent en déclin, particulièrement en Afrique, et ses ressources économiques comme ses projections militaires n'apparaissent pas suffisantes pour espérer mieux.

C. Puissances locales

258 ***Puissances résiduelles, puissances en devenir ?*** Il s'agit d'une catégorie encore plus incertaine que les précédentes. On y trouve d'ex-petits qui ont vu quelques-unes de leurs capacités suffisamment croître pour avoir désormais une influence réelle mais limitée dans l'espace et dans l'expression de leurs moyens. Cette catégorie « carrefour » réunit aussi d'anciens grands qui sont sur le déclin mais demeurent encore assez influents pour conserver un rôle significatif. À cet égard, les puissances locales sont nombreuses dans l'espace européen, un témoignage de leurs influences passées sur le cours des relations internationales. L'Italie, par exemple, relève sans doute de cette catégorie. La Turquie, par sa position géographique et ses capacités coercitives, en est également. En Afrique, l'Algérie, l'Égypte, le Nigéria ou l'Afrique du Sud, grâce à leur économie et leur dynamisme social, et au-delà des difficultés qui sont les leurs, apparaissent comme les puissances locales du continent. Le Brésil, par sa superficie et son développement même encore incertain, se présente comme la puissance locale d'Amérique du Sud. Il s'est probablement trouvé au seuil du club des puissances régionales avant que les difficultés

---

entre autres, limiter ses capacités de projection. Plusieurs dizaines de milliards d'euros doivent ainsi être investis à court terme pour ajuster la dissuasion française. On sait également que l'opération *Barkhane* au Sahel est grandement dépendante des moyens de renseignement, de surveillance et de ravitaillement en vol que les États-Unis mettent à la disposition de la France.

1. F. Charillon, « La puissance à la française : « Smart hard power », ou puissance de différence », *Lettre de l'IRSEM*, n° 5-2013 [http://www.defense.gouv.fr/].
2. Discours du Président sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27e promotion de l'école de guerre, 7 février 2020 [https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

économiques et sociales (sans compter sa gestion tragique du Covid-19) ne contribuent à son déclassement. L'Iran, l'Arabie saoudite, ou le Qatar doivent être mentionnés si l'on s'intéresse au Proche et Moyen-Orient. Mais, on le voit, il subsiste de grandes différences entre les membres de ce club, de degré et presque de nature entre les élus. La catégorie est bien hétérogène et se définit avant tout par la négative. En somme, est une puissance locale l'État trop faible pour être un grand mais trop fort pour demeurer avec les petits. Il existe finalement quelques structures plus ou moins formelles, comme le « G8 » ou le « G20 », qui permettent une première identification des puissances régionales ou des puissances locales les plus importantes, et montrent au passage l'institutionnalisation d'une sorte de « diplomatie de connivence », pour reprendre l'expression de Bertrand Badie [1].

D. Petites puissances

259 ***Puissance d'existence.*** Il s'agit de la catégorie qui rassemble le plus grand nombre d'États. La majorité des près de 200 acteurs étatiques qui existent dans le monde, lorsqu'ils ne sont pas défaillants [2], ne peuvent normalement exercer aucune influence décisive à l'international. Tous, bien évidemment, ne sauraient être facilement rassemblés dans la même catégorie tant les différences sont nombreuses entre eux. On pourrait donc multiplier les sous-catégories et distinguer, par exemple, selon la superficie du territoire, le nombre d'habitants, la localisation géographique, etc. Mais l'idée, ici, est simplement de montrer que, malgré leurs différences, la plupart des États ne sont pas en capacité d'orienter de manière déterminante les relations internationales. Plus généralement donc, une petite puissance est un État qui ne dispose pas, *normalement*, des moyens économiques, politiques ou militaires de contraindre ses pairs. Ces États sont davantage préoccupés par des problématiques d'existence que par une volonté d'influence. Ils se trouvent souvent dans une situation de dépendance sur la scène internationale et cherchent leur salut dans une posture affirmée de repli ou de neutralité, dans des alliances ou dans un alignement auprès de plus forts qu'eux. En somme, leur sécurité immédiate est la première, et parfois leur seule priorité. Ils manquent de leviers opérationnels pour prétendre, sur le temps long, à davantage.

Le rang de petite puissance peut relever de l'évidence lorsque l'État en cause souffre d'une dimension spatiale ou sociale trop faible (avec notamment ces 25 micro-États qui ont un territoire inférieur à 1 000 km^2 ou cette petite trentaine qui rassemble moins de 500 000 habitants). C'est également le cas lorsque l'ordre interne apparaît durablement effondré (comme en Somalie, au Yémen ou ailleurs), ou que l'État en question

1. *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011, 276 p.
2. V. ss 576.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

s'enfonce dans une grande misère, quelles qu'en soient les origines (Haïti, Madagascar ou la République centrafricaine, entre autres). De même, l'État qui se trouve dans une position géographique trop périphérique (comme la Nouvelle-Zélande, par exemple) ne pourra avoir des prétentions trop élevées. Mais il est d'autres situations où le rang est davantage conjoncturel, lié à une crise économique entraînant une récession majeure (comme en Argentine à la fin du XX[e] siècle), ou la conséquence d'une puissance sur les choses ou sur les esprits encore insuffisante pour franchir le seuil, subjectif, du club des puissances régionales.

Avoir des ressources n'est nullement une garantie absolue d'ascension, car cela peut susciter les convoitises de plus grands qui vont alors capter l'essentiel du produit de l'exploitation de ces richesses, ou nourrir une caste de dirigeants qui aura moins le souci du rayonnement conséquent de leur État que celui de leur enrichissement personnel. On l'aura compris, la catégorie de petites puissances est la plus hétérogène. Il n'y a que peu en commun entre le Mozambique ou Singapour, si ce n'est l'incapacité à orienter les relations internationales au-delà de ce qui peut les concerner directement, ou de la marge de manœuvre qui leur est reconnue par les plus grands.

§ 2. Configurations

260 ***Hypothèses.*** Les relations internationales peuvent être organisées autour de différents modes de domination même si l'on remarque une tendance historique à l'abandon des aventures impériales. On peut théoriquement recenser trois possibilités : l'impérialisme, l'hégémonie ou le leadership. Le tableau d'ensemble dépend également de la configuration générale du système international qui peut se révéler être apolaire, unipolaire, bipolaire ou multipolaire. Ici, le hasard, l'évolution des puissances et les modes de domination de chacun font que les relations internationales sont tantôt dominées par une seule superpuissance (à l'instar de Rome sous le siècle des Antonins, ou des États-Unis entre 1989/1991 et le début du XXI[e] siècle), tantôt par deux grands (comme Sparte et Athènes au V[e] siècle avant JC, ou les États-Unis et l'Union soviétique lors de la Guerre froide), tantôt par plusieurs puissances (lors, par exemple, de la domination exercée par le Concert européen au XVIII[e] siècle). On peut d'ailleurs se demander quelle configuration collective offre la plus grande stabilité aux relations internationales, à supposer que l'on puisse ici avoir des garanties. L'intérêt d'une telle analyse est finalement assez récent dans la mesure où la distance physique, les incompréhensions culturelles et les limites de l'interdépendance économique ont longtemps empêché toute appréciation universelle des rapports entre unités politiques.

A. Modes de domination

261 ***Impérialisme.*** Le « moment impérial » est-il définitivement révolu ? Il semble en effet que ce mode de domination, fondé sur la conquête et

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'administration, par un centre unique, de territoires périphériques étendus, acquis par la force, soit aujourd'hui condamné par le droit international [1] et quasi abandonné en pratique. Le mythe de l'empire universel a vécu. On ne le recherche plus, la domination impériale est tombée en désuétude. Les rares prises de possession observées – la Crimée par la Russie, par exemple (2014) – demeurent marginales au regard de la fréquence du phénomène dans les siècles passés. Il s'agit pourtant d'une quête historique assez constante, il suffit de penser aux modèles des empires romain, ottoman, russe, napoléonien, coloniaux, etc. Comme l'affirmait Jean-Baptiste Duroselle, « [a]ussi loin que nous remontions, nous trouvons des Empires. Le temps, les lieux leur imposent des structures propres. Mais le phénomène est identique. La conquête insatiable, la soumission de peuples à la domination d'autres peuples, la force, l'élargissement, l'impérium » [2]. Cette forme de domination renvoie spontanément à la violence de sa constitution mais aussi à la stabilité qu'elle peut engendrer, au moins pour les populations soumises (*pax romana*, *pax britannica*, etc.). Pour autant, l'impérialisme est un mode pluriel qui a pu connaître des expériences plus sophistiquées que d'autres, des exercices graduels à l'instar de l'impérialisme romain selon Montesquieu [3].

En toute hypothèse, l'affirmation de l'État comme unité de référence des relations internationales et la démocratisation des régimes politiques rendent désormais plus délicate l'émergence de nouveaux empires. Le statut de l'État, qui protège l'entité qui en a la qualité contre les ingérences extérieures non consenties, et la diffusion d'obligations de ne pas faire, qui condamnent juridiquement les agressions, compliquent de telles aventures. Les opinions publiques, en particulier celles des démocraties, n'acceptent plus facilement que leurs souverains se lancent dans des guerres offensives, impériales. Et le sort réservé aux empires dans l'histoire contribue à une réflexion sur les coûts d'une telle domination (sur les plans humain, économique, militaire, policier, etc.), et souligne en négatif l'avantage comparé d'autres modèles.

262 ***Hégémonie.*** Il s'agit d'un mode de domination qui repose toujours sur la menace voire la force mais non plus sur la conquête territoriale. C'est l'impérialisme civilisé en quelque sorte. Une puissance va ici s'imposer comme autorité de référence et entraîner les autres davantage par la contrainte que par la récompense. L'hégémonie permet de modérer les coûts liés à une administration directe des États que l'on domine. Elle a pu se développer au XX[e] siècle et venir répondre au déclin de l'impérialisme en instaurant une autre sorte de lien entre des États nouvellement

1. V. ss 369.
2. J.-B. Duroselle, *Tout empire périra. Une vision théorique des relations internationales*, *op. cit.*, p. 295.
3. « Il fallait attendre que toutes les nations fussent accoutumées à obéir comme libres et comme alliées, avant de leur demander comme sujettes, et qu'elles eussent été se perdre peu à peu dans la République romaine », in *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, Chapitre VI, in *Œuvres complètes de Montesquieu*, Paris, Firmin Didot, 1870, 770 p., p. 142.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

indépendants et des États dotés de capacités économiques, technologiques ou militaires plus importantes. Ce mode de domination peut comporter plusieurs degrés, renvoyer à une autonomie plus ou moins grande des États dominés. On songe, d'un côté, à la contrainte exercée par l'Union soviétique sur les démocraties populaires d'Europe de l'Est. S'il ne s'agissait pas véritablement d'un empire, l'ingérence de l'URSS était suffisante pour que l'indépendance des États de son voisinage immédiat soit plus formelle que réelle, comme en témoignent les nombreuses interventions militaires destinées à réprimer une protestation ou à sanctionner un gouvernement s'éloignant de la ligne fixée (à l'instar de l'insurrection berlinoise de juin 1953 ou du Printemps de Prague en 1968). D'un autre côté, la façon dont les États-Unis ont pu dominer les relations internationales après la fin de la Guerre froide témoigne d'une autre forme d'hégémonie, qualifiée de libérale, qui repose sur un interventionnisme fort en faveur d'alliances et de normes que l'on fait siennes (démocratie, capitalisme, droits de l'homme, etc.) et que l'on n'hésite pas à promouvoir par la contrainte.

263 ***Leadership.*** Pour reprendre la distinction proposée par Serge Sur, l'hégémonie apparaît comme un mode de domination principalement tourné vers soi-même alors que le leadership implique une première prise en considération des intérêts des autres afin de susciter des ralliements davantage de gré que de force [1]. En somme, le leadership suppose qu'une puissance soit en mesure de rétribuer et pas seulement de menacer. C'est finalement assez rare dans l'histoire. Le leadership repose certainement sur l'existence d'un ennemi commun pour justifier la domination proposée mais aussi sur la mobilisation des moyens suffisants pour présenter la chose comme un jeu « gagnant-gagnant », un mélange habile de *hard power* et de *soft power*. La situation des États-Unis pendant la Guerre froide est ici évidente. Ils se présentaient comme les leaders du monde libre et il faut reconnaître qu'ils étaient perçus comme tels par nombre d'États, et pas seulement par des petites puissances. Le plan Marshall fut notamment un moyen d'assurer cette domination consentie. Des institutions communes pouvaient incarner une sorte de communauté de destin (l'Alliance atlantique, par exemple). En résumé, « là où le leadership cherche à regrouper et à unir, l'hégémonie cherche à diviser et à séparer, ce qui demande une puissance moindre. Le leadership suppose enfin une puissance solidaire, alors que l'hégémonie implique une puissance solitaire » [2]. Le leadership peut aussi simplement s'exprimer ponctuellement dans une négociation internationale, dans le règlement d'une crise, sans pouvoir qualifier l'ensemble des comportements d'une puissance dominante. On fait alors référence au rôle de l'Allemagne voire de la France dans la construction européenne, ou plus largement au rôle de l'Union européenne dans l'essor du droit international. On pourrait égale-

1. S. Sur, *Relations internationales*, *op. cit.*, p. 143 s.
2. S. Sur, « L'hégémonie américaine en question », *AFRI*, vol. 3, 2002, p. 3-42, p. 13.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ment citer comme exemple le leadership que le Nigéria exerce sur la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

B. Systèmes internationaux

264 ***Monde apolaire.*** Le système international se définit comme l'orientation générale des rapports de puissance à un moment donné. Il s'agit en quelque sorte de l'état de la vie internationale. La configuration observée peut d'abord être celle où aucune grande puissance n'est en mesure d'exercer une influence globale. Une telle situation est souvent transitoire. C'est le cas lorsque les ascendants n'ont pas suffisamment progressé pour substituer leurs capacités à celles, affaiblies, des anciens dominants. Mais un système apolaire peut également résulter du refus par un État de maximiser ses capacités et de se projeter à l'international, comme les États-Unis à la suite de la Première Guerre mondiale. L'apolarité semble relativement rare dans l'histoire, même si l'on peut s'interroger sur la situation actuelle [1]. La puissance n'y joue pas alors tout le rôle stabilisateur qu'elle peut avoir dès lors qu'elle est concentrée entre quelques mains, entre des pôles regroupés autour d'une puissance attractive. Dans ces conditions, l'anarchie initiale des relations internationales ne peut être tempérée par les capacités d'ordonnancement des plus grands. Une telle configuration ne semble donc pas favorable à la stabilité ou à la sécurité des échanges.

265 ***Monde unipolaire.*** L'unipolarité est un système dans lequel le rééquilibrage de la superpuissance est impossible, faute de concurrents. Autrement dit, il s'agit de la configuration internationale où un État domine ses pairs dans tous les critères traditionnels et contemporains de ce qui fait la puissance. C'est la situation des États-Unis immédiatement après la fin de la Guerre Froide. Jamais un État n'avait dans l'histoire à ce point disposé d'avantages sur ses concurrents. La fin du XX^e^ siècle a ainsi pu être qualifiée de « moment unipolaire » [2]. Que dire de ce système ? Est-il favorable à la stabilité des relations internationales ? Dans le monde actuel, on peut être réservé sur la capacité structurante de la domination d'une seule puissance. Privée d'adversaire, sa possibilité d'entraîner des plus faibles dans sa zone d'influence peut être plus délicate. Et les puissances locales ou régionales sont alors incitées à s'unir pour faire contrepoids au grand, à l'instar des BRICS vis-à-vis des États-Unis au début du XXI^e^ siècle [3]. La superpuissance ne peut non plus compter sur une certaine complicité d'un grand rival pour partager le « fardeau », se répartir les zones d'influences où l'ordre de chacun pourra être assuré. Il suffit de se rappeler la solitude des États-Unis dans la

1. V. ss 698 s.
2. V. ss 558.
3. V. ss 687.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

régulation de certains conflits en ex-Yougoslavie ou en Somalie, dans un monde libéré du poids des Soviétiques [1].

Les coûts d'une domination mondiale solitaire apparaissent considérables, tant les contestations sont plurielles et les défis nombreux. On sait, par exemple, le poids des interventions militaires des États-Unis en Afghanistan et en Irak au lendemain du 11 Septembre [2]. Pour autant, il est un courant doctrinal, porté en particulier par l'historien Charles Kindleberger, qui estime que la configuration unipolaire peut être le vecteur le plus approprié de la stabilité des relations internationales. L'analyse, surtout économique [3], considère que seule une hégémonie sans rivale peut réguler efficacement les échanges internationaux et garantir un ordre minimal. Sa domination solitaire lui permet de créer des normes internationales *ad hoc* et de les faire respecter par une dissuasion militaire efficace. Les tenants de cette thèse renvoient souvent aux conséquences du déclin de l'empire britannique à la fin du XIX[e] siècle pour illustrer l'instabilité d'un monde privé de la gouvernance d'un seul. Cette position fait l'objet de débats au sein même de la théorie réaliste, car nombreux sont ceux qui considèrent, au contraire, qu'en raison notamment des fragilités inéluctables de la puissance solitaire, l'ordre le plus stable est celui qui est instauré par la concurrence entre deux puissances.

266 ***Monde bipolaire.*** Il s'agit donc de la situation où les relations internationales sont dominées par deux puissances équivalentes sans évidemment être précisément comparables. Elles tendent « naturellement » à s'opposer en raison de leurs positions sinon de leurs idéologies. Chacune veille alors à limiter l'ascension de l'autre, mais doit aussi garantir la solidité de son cercle d'alliés ou d'assujettis. La bipolarité conduit à des rapports ambigus entre les deux superpuissances. Elles sont d'abord placées en concurrence pour gagner en influence, pour que leur propre vision de l'ordre et du désordre internationaux s'impose. Elles veulent toutes deux accroître leur pouvoir d'attraction. Pourtant, il existe entre les puissances une certaine complicité, un but commun, une volonté. Par exemple, lors de l'opposition entre les pôles soviétique et américain au moment de la Guerre froide, les États-Unis et la Russie ont pu agir de concert pour prévenir toute volonté de régulation qui n'était pas conforme à leur domination partagée et arrêter ainsi la France et le Royaume-Uni lors de la crise de Suez (1956) [4]. Pour certains réalistes comme Kenneth

1. Faut-il alors donner raison à Benjamin Constant qui rappelait que « la force nécessaire à un peuple pour tenir tous les autres dans la sujétion est, aujourd'hui plus que jamais, un privilège qui ne peut durer. La nation qui prétendrait à un pareil empire se placerait dans un poste plus périlleux que la peuplade 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 haines, ces opinions et ces vœux éclateraient pour l'envelopper » ?, in *De l'esprit de conquête et d'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation actuelle* (1814), Paris, Charpentier, 1842, 386 p., (chapitre XIV, p. 247).
2. V. ss 664.
3. V. C. P. Kindleberger, *La grande crise mondiale 1929-1939*, Paris, Economica, 1988, 366 p.
4. V. ss 537.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Waltz, la bipolarité est souvent perçue comme une garantie de la stabilité du monde. L'équilibre des puissances apparaît en effet plus facilement maîtrisable, le jeu de perceptions se limitant à deux acteurs, comme au cours de la Guerre froide. C'est toutefois négliger d'autres facteurs de stabilité propres à cette époque, comme la dissuasion nucléaire [1]. Au surplus, l'existence de seulement deux camps implique que tout conflit peut potentiellement dégénérer en guerre mondiale tant il concerne l'équilibre général. En toute hypothèse et en ce qui concerne le monde actuel, les relations internationales s'orientent indéniablement vers une telle configuration, cette fois autour des États-Unis et de la Chine [2].

267 ***Monde multipolaire.*** La multipolarité renvoie à une situation dans les relations internationales où au moins trois puissances apparaissent suffisamment armées pour dominer ensemble et concurremment les rapports interétatiques. Chacun est alors l'allié ou le rival de l'autre et les alliances circonstancielles et plurielles contribuent à l'équilibre général. On peut se demander si les rapports de puissance actuels traduisent l'existence d'un monde multipolaire, avec la Chine, les États-Unis, l'Europe ou la Russie [3]. Une telle configuration semble cependant fragile. Il est en effet peu fréquent que la puissance soit durablement répartie de manière comparable entre plus de deux États. Toute l'histoire de l'Europe illustre d'ailleurs l'instabilité d'un ordre fondé sur des grandes puissances proches et rivales. Au XVIII[e] siècle, toutefois, l'Europe a connu une relative stabilité dans un cadre multipolaire. Le Concert européen reposait ainsi sur un système d'équilibre entre sept grandes puissances [4]. Mais la multipolarité engendre des équilibres complexes, fondés sur des coalitions mouvantes. Et la compétition peut rapidement fragiliser un concurrent de sorte qu'on observe une tendance à la bipolarisation d'un monde initialement multipolaire.

1. V. ss 543 s.
2. V. ss 707 s.
3. V. ss 698 s.
4. V. ss 489 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 3

L'exercice de la puissance

268 ***Contextes.*** L'exercice de la puissance est d'abord le constat d'une certaine faiblesse dans la mesure où, idéalement, la perception des capacités d'autrui devrait suffire à inciter des dirigeants rationnels à agir conformément à la volonté des États les plus puissants. Les comportements recherchés peuvent toutefois ne pas être spontanément adoptés par les plus petits ou nécessiter la force de conviction des plus grands. Il est des situations où les discussions échouent, parce que les demandes ne sont pas raisonnables ou parce qu'il existe une incertitude sur le rang de chacun. En somme, les perceptions peuvent être trompeuses ou les demandes des plus puissants excessives, de sorte qu'il est souvent nécessaire, pour un État, de montrer sa force et sa ruse, de se confronter avec ses pairs. Plusieurs moyens sont alors disponibles pour l'État prétendument en situation de supériorité pour faire activement pression sur le rival ambitieux ou le vassal résistant. Ils gravitent autour de « l'art de convaincre » ou de « l'art de contraindre », pour reprendre la formule de Raymond Aron. Pour obtenir ou corriger un comportement donné, une puissance prendra des mesures dites de coercition ou bien d'incitation. Comme l'affirmait Nicholas Spykman, ici cité par Olivier Zajec, « personne n'a encore inventé une manière d'influencer les comportements humains qui ne soit pas une variante quelconque des méthodes que sont la persuasion, le troc, ou la force » [1]. Au-delà des ressources dont le puissant dispose, jouer concurremment ou alternativement de toute une gamme de mesures incitatives ou coercitives afin d'atteindre la psychologie de l'adversaire et de parvenir à ce qu'il se plie à sa volonté, est un défi permanent. L'exercice de la puissance aura différentes conséquences qu'il est parfois difficile d'anticiper. C'est aussi une dialectique qui doit tenir compte des réactions de la cible, qu'elles soient politiques, économiques ou militaires.

1. O. Zajec, « Le réalisme interactionnel de Nicholas J. Spykman. Une sociologie des relations internationales dans l'entre-deux-guerres », *AFRI*, vol. XVIII, 2017, p. 599-616, p. 610.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 1

L'incitation

269 ***Options.*** Un État A qui souhaite influencer un État B dispose de plusieurs voies pour arriver à ses fins. Libre à lui, s'il est en capacité de le faire, de choisir successivement l'une d'entre elles ou de mobiliser l'ensemble des canaux à sa disposition pour inciter l'État B à agir selon sa volonté. Il aura ici recours à des ressources qui relèvent tantôt du *hard power*, tantôt du *soft power* [1]. L'État A peut d'abord, on l'a vu, exercer une puissance dite « négative » car fondée sur la peur pour l'État cible d'être affecté par une ou plusieurs mesures de contraintes s'il ne satisfait pas la demande en question. Mais l'État A peut également influencer l'État B par l'exercice d'une puissance dite « positive », car fondée soit sur la capacité du premier à persuader le second de la « justesse de sa cause », soit sur la volonté de l'État B d'obtenir ce que l'État A lui propose en échange du comportement exigé.

Plus un État est puissant, plus il pourra jouer concurremment ou alternativement sur les différents registres identifiés. Son choix prendra bien sûr en compte la cible (l'acteur, étatique ou non, s'il souhaite s'allier, ses priorités, ses capacités), le contexte (l'existence de demandes tierces rivales et la médiation possible d'une institution quelconque) et l'importance de la question (et les moyens de pression ou d'incitation qu'il est prêt à mettre au soutien de celle-ci, en fonction de ce qu'il considère ou non comme ses intérêts vitaux). D'une manière générale, il semble plus difficile aujourd'hui d'exercer une puissance « négative » aussi librement et efficacement qu'hier. On a vu combien les politiques de force avaient désormais mauvaise presse, de sorte qu'un État doit défendre publiquement son intervention et investir dans une communication « positive » quitte à se fonder sur des faits « alternatifs ». Par exemple, la Russie a pris grand soin de justifier l'annexion de la Crimée, en 2014, en invoquant notamment la dérive fasciste et russophobe de l'Ukraine – quand bien même les scores des partis d'extrême-droite aux législatives de 2014 comme la composition et les premières mesures du nouveau gouvernement ne reflétaient pas une telle dérive.

§ 1. L'incitation par la persuasion

270 ***Objectifs.*** La persuasion s'entend traditionnellement comme la capacité d'un ou de plusieurs acteurs à changer les actes, prises de positions et comportements d'un ou de plusieurs autres. Il s'agit en particulier de modifier leur opinion sur une question donnée ou sur les décisions qu'il

1. V. ss 236.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

convient d'adopter – mais sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des formes de contrainte ou de gratification. En effet, la persuasion consiste à convaincre un ou plusieurs de ses partenaires de la justesse de ses convictions et de ses exigences, qu'elles soient supposées servir un intérêt mutuel, sinon celui de l'humanité, ou qu'elles servent seulement un intérêt particulier, le sien, mais qui apparaît alors comme approprié ou légitime. L'objectif est d'obtenir des « persuadés » qu'ils comprennent et soutiennent les positions des « persuadeurs » et qu'ils adoptent les comportements recherchés. Les échanges alors nécessaires supposent l'existence de canaux de communication, directs ou indirects. C'est bien sûr le rôle des relations diplomatiques. Elles permettent de persuader ou d'être persuadé, de discuter et de négocier. Le développement des organisations internationales représente également une avancée majeure. Elles offrent en effet un cadre permanent d'expression qui permet de verbaliser facilement les attentes de chacun comme d'argumenter en s'appuyant, le cas échéant, sur des alliés pour achever de convaincre le ou les réticent(s). Pour certains États ou acteurs non étatiques, la persuasion est finalement ce qu'il reste de disponible quand d'autres moyens d'exercer sa puissance ou son influence ne sont pas ou plus accessibles.

271 ***Persuasion « directe » et « indirecte ».*** Dans un monde idéal, peut-être, les États s'en tiendraient ainsi aux discussions avec leurs pairs et à leur capacité de conviction quand ils cherchent à obtenir d'eux une position ou un comportement que ces derniers n'ont pas spontanément adoptés. La méfiance et l'incompatibilité de certains intérêts sont telles, cependant, qu'il est souvent nécessaire, face à l'échec de la persuasion « directe » (s'adressant aux représentants de l'État), d'investir dans de la persuasion « indirecte » (s'adressant aux corps intermédiaires ou à l'opinion publique de l'État), voire de recourir à d'autres moyens. Si la persuasion « directe » rencontre rapidement ses limites, c'est qu'il semble difficile de convaincre des dirigeants rationnels, normalement bien informés du contexte et de ses implications, d'adopter une position qui n'était pas la leur à l'origine et qui peut donc *a priori* ne pas correspondre aux intérêts nationaux de leur État – en tout cas tels qu'ils les perçoivent. La persuasion fonctionne évidemment plus facilement en matière sécuritaire lorsqu'un ennemi commun ou une menace également connue peuvent être identifiés. Il est alors plus aisé de convaincre le partenaire de s'engager à ses côtés dans des « arrangements de sécurité » qui prennent souvent la forme d'alliances. Pour les réalistes, celles-ci se présentent d'ailleurs comme autant de pièces majeures dans la construction d'un équilibre des puissances et donc dans la stabilité de l'ordre international. Le monde de la Guerre froide avec la formation choisie de l'OTAN fournit ici une première illustration. Mais la persuasion peut aussi fonctionner lorsque le demandeur est une puissance hégémonique et alors même que la menace extérieure semble diffuse (réflexes dits de *bandwagoning* ou d'alignement derrière le plus fort). Il est toutefois des périodes de grands bouleversements politiques, comme après la Guerre froide, qui peuvent être propices à une redéfinition générale des principes et donc offrir des

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

marges de manœuvre intéressantes pour de telles discussions. La lutte contre le réchauffement climatique, par exemple, a été relancée dans les années 1990, plusieurs États pilotes et organisations non gouvernementales ayant cette fois réussi à convaincre suffisamment d'États que cette question devait désormais être centrale. La persuasion « indirecte » fonctionne certainement lorsque le régime visé est démocratique. L'accès à la population et aux élites locales sera en effet facilité parce que garanti par des normes juridiques libérales. Et la pression des élections et les exigences du maintien de l'ordre public incitent les dirigeants à prendre en compte l'évolution des préoccupations de leurs électeurs. On comprend pourquoi les États investissent tant dans des institutions médiatiques qui diffusent parfois à l'étranger un message « faussement » universaliste dans la mesure où il relaie en réalité et auprès du grand public les intérêts qui sont les leurs [1]. Dans ces conditions, plus un État dispose de *soft power*, plus il bénéficie ici d'un sentiment conscient ou inconscient qui lui est favorable. Il peut donc plus facilement persuader de la justesse de sa cause dans un cas d'espèce particulier.

272 ***Exemples.*** La lutte contre le terrorisme constitue un bon exemple de situation où les États victimes cherchent à persuader leurs alliés de les aider matériellement et politiquement dans les contre-mesures qu'ils adoptent. La France, notamment, essaie depuis plusieurs années de convaincre ses partenaires européens et l'Union européenne elle-même que son intervention au Mali et dans la bande sahélo-saharienne contribue à la sécurité de tous et pas seulement à celle de Paris. Il s'agit en particulier d'obtenir de l'UE un soutien financier ou la prise en compte des coûts des opérations extérieures françaises dans l'appréciation du respect des règles budgétaires européennes. La France est ici parvenue, entre autres, à ce qu'une politique spécifique soit adoptée en 2011 (Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel [2]), qu'une mission européenne de formation de l'armée malienne soit lancée (EUTM Mali [3]), que l'Union finance en partie la création d'une force conjointe du « G5 Sahel », qu'une « coalition Sahel » soit mise en place (2020) pour promouvoir le triptyque « défense – diplomatie – développement » cher à Paris et que celle-ci soit soutenue par la « Takuba » regroupant des forces spéciales d'États européens. Les États n'ont toutefois pas le monopole de la capacité de persuasion. Des acteurs non étatiques peuvent ainsi réussir à convaincre des États de la nécessité d'agir sur une question donnée. Il en est notamment ainsi pour le Secrétaire général des Nations Unies [4]. Certains titulaires ont su faire entendre leur voix en certaines occasions, comme le Péruvien Javier Pérez de Cuéllar au moment de la Guerre Iran-

1. V. ss 247 s.
2. Service européen pour l'action extérieure, Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, 27 septembre 2016 [https://eeas.europa.eu].
3. Politique de sécurité et de défense commune, Mission de formation de l'Union européenne au Mali, 2013 [http://eutmmali.eu].
4. V. ss 460.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Irak ou comme le Ghanéen Kofi Annan qui sut convaincre Saddam Hussein, en 1998, d'autoriser les inspecteurs internationaux à venir contrôler certains sites soupçonnés d'abriter des armes de destruction massive. Enfin, les ONG apparaissent également comme des acteurs parfois capables de persuader les États, en particulier afin qu'ils adoptent des instruments internationaux protecteurs des causes qu'elles défendent – avec, pour exemple, les négociations et la conclusion de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel (Ottawa, 1997) [1].

§ 2. L'incitation par la récompense

273 ***Sens.*** Il s'agit de toutes les « prestations compensatoires », matérielles ou non, que peut concéder un État à un autre acteur des relations internationales si celui-ci accepte d'accéder à une demande particulière. Dans une négociation interétatique, le « troc » conserve d'ailleurs une dimension importante. Un État peut ainsi obtenir d'un pair le comportement recherché en échangeant ce dernier contre une prestation qui peut satisfaire l'État visé, à l'instar de la construction d'une infrastructure, de la baisse d'un droit de douane, d'une garantie de sécurité, etc. On retrouve ici le consensualisme propre à d'autres techniques de régulation comme le droit international [2]. Ce n'est pas la crainte ou la peur qui permettent au demandeur d'arriver à ses fins, mais l'envie et le désir de l'acteur visé d'accepter l'échange proposé. À l'instar des sanctions, l'efficacité des formes incitatives dépend notamment de la crédibilité de celui qui offre la « compensation ». La palette est variée. La récompense peut être simplement « psychologique » ou « identitaire », lorsqu'un État fait évoluer sa position afin de gagner la confiance et l'estime de ses pairs au sein d'une instance ou dans un contexte particulier.

La plupart du temps, cependant, la récompense est matérielle ou politique. Elle peut d'abord s'exprimer par des soutiens militaires (livraisons de dispositifs, mise à disposition de formateurs, etc.), des facilités économiques (prêts, dons, accès privilégiés à un marché ou à une ressource, etc.) ou des prestations directes (construction d'un aéroport, par exemple). Elle peut ensuite s'exprimer par un acte politique fort, une reconnaissance de gouvernement, etc. Enfin, l'incitation peut passer non par des canaux étatiques et autres voies officielles mais par des intermédiaires privés et s'adresser discrètement à certaines personnalités d'un État cible (élus, diplomates, industriels, artistes, journalistes, etc.) En échange de voyages, de cadeaux luxueux, d'investissements ou de diverses prestations, ces dernières seront censées défendre et valoriser les intérêts de leur généreux donateur. De tels procédés peuvent d'ailleurs parfois être constitutifs d'infractions au droit national ou international applicable.

1. M. Bettati, « La convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Ottawa, 18 septembre 1997) », *AFDI*, vol. 43, 1997, p. 218-226.
2. V. ss 294 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

274 ***Exemples.*** La Guerre froide fut bien évidemment une période où les superpuissances en place usèrent régulièrement de mesures destinées à inciter les États à rentrer dans le rang ou, au moins, à soutenir localement leurs intérêts. Le soutien américain au Pakistan, s'agissant de la question du Cachemire, pouvait être mutuellement bénéfique pour les deux États, l'un obtenant un appui dans son opposition à l'Inde, l'autre une garantie dans la lutte d'influence régionale qui l'opposait à l'Union soviétique. La nouvelle configuration internationale avec une bipolarisation en formation autour des États-Unis et de la Chine [1] offre de nouvelles illustrations de ce type d'exercice de puissance. Par exemple, la campagne américaine pour obtenir des accords bilatéraux qui protégeraient leurs ressortissants contre toute remise à une juridiction pénale internationale fut assez saisissante s'agissant des moyens employés pour arriver à un accord qui ne procure aucun avantage direct aux États sollicités. L'équipe américaine chargée d'obtenir de tels engagements (une centaine furent conclus entre 2002 et 2008 [2]) commençait toujours par identifier si l'État cible avait des positions de principe sur la justice pénale internationale, puis par recenser quels étaient ses besoins économiques et politiques, sa Constitution, son système judiciaire, son rapport avec les Nations Unies, ses relations globales avec les États-Unis, mais aussi ses relations avec des acteurs qui plaident pour ne pas répondre à la sollicitation de Washington car ils défendent l'intégrité de la Cour pénale internationale (ONG, Union européenne). L'objectif était d'évaluer l'attachement de l'État visé à la poursuite des crimes de masse et la capacité d'influence américaine sur sa politique. Ensuite, l'ambassadeur américain sur place était chargé des premières approches avant que le ministre des Affaires étrangères soit plus officiellement contacté et qu'une délégation ne soit envoyée. Lorsque l'État cible affichait quelques réticences à consentir aux accords proposés, que son attachement à la Cour pénale soit réel ou feint en vue d'obtenir des États-Unis une contrepartie, les États-Unis avaient alors recours, selon les circonstances, à une puissance « positive » ou « négative ». Ils pouvaient d'abord menacer de priver l'État récalcitrant de l'aide militaire ou économique que l'Amérique leur attribuait. Ils ont, plus précisément, remis en cause, s'agissant de la Croatie, par exemple, le soutien américain à une admission à l'OTAN, ou bien, s'agissant du Costa Rica, menacé de supprimer des programmes d'aides à l'équipement de la police sur place ou des bourses d'études dans le domaine de la sécurité. Mais Washington a également pu beaucoup promettre en échange de l'obtention de cet accord. On peut citer par exemple le financement de la construction d'une piste supplémentaire à l'aéroport international d'un État archipélagique contacté, le soutien à la candidature à l'OTAN de la Roumanie, la reconnaissance de la Thaïlande comme un « *major non-NATO ally* » ou l'attribution d'une aide militaire de 200 000 $ pour l'Ouganda entre autres exemples. Quoi qu'il en soit, il est fréquent que de tels

1. V. ss 696 s.
2. V. J. Fernandez, *La politique juridique extérieure des États-Unis à l'égard de la Cour pénale internationale*, Paris, Pedone, 2010, 650 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

accords soient formalisés par des instruments juridiques. Le droit international, parce qu'il permet plus largement de garantir des engagements réciproques, apparaît alors comme particulièrement structurant de l'ordre international. Plus récemment, les faits reprochés au Président Trump dans la procédure de mise en accusation engagée (premier impeachment, 2019-2020) renvoient à des pressions exercées sur son homologue ukrainien afin que celui-ci engage des poursuites contre le fils de l'ancien Vice-président démocrate Joe Biden en raison des activités dans lesquelles celui-ci aurait été engagé en Ukraine. En demandant ainsi une « faveur » à Volodymyr Zelensky au moment de la discussion sur l'aide militaire américaine apportée à un pays engagé dans la lutte contre des groupes séparatistes, Donald Trump entendait certainement conditionner l'aide à l'obtention d'un service « personnel ». L'exercice de la puissance est ici détourné au profit de l'exercice du pouvoir et non de la défense de l'intérêt national mais la méthode illustre assez bien le jeu de la puissance. L'écart de pouvoir est tel entre les intéressés que la faveur ici demandée est parfaitement perçue par tous comme une exigence. Enfin, la Chine n'est pas en reste et pratique aussi la diplomatie du « carnet de chèques » que ce soit, entre autres exemples, pour obtenir des soutiens dans sa politique d'entrisme dans les postes à responsabilité de différentes organisations internationales ou pour marginaliser encore davantage Taïwan. Sur ce dernier point, Pékin a réussi à ce que plusieurs États comme le Panama, la République dominicaine, le Burkina Faso, le Salvador ou la République de Kiribati déclarent désormais ne reconnaître qu'une seule Chine.

En ce qui concerne les incitations faites à des particuliers, la « diplomatie du caviar » mise en œuvre par l'Azerbaïdjan est une bonne illustration de certaines pratiques observées. Cet État, richement doté en pétrole, a ainsi pu s'acheter de précieuses amitiés à l'étranger afin de soutenir ses positions dans le conflit qui l'oppose à l'Arménie ou de modérer les critiques faites à une politique interne peu respectueuse des droits de l'homme.

SECTION 2

La coercition

275 ***Mesures militaires ou autres.*** Un État peut d'abord, de manière unilatérale ou concertée, décider de sanctionner un autre État qui résisterait à ses prétentions. Le terme même de sanction doit d'ailleurs être discuté tant il renvoie à un ordre légal et souvent à une décision judiciaire prise en fonction d'un cadre juridique préétabli et dans le respect des droits de la défense. Telle n'est pas la norme dans l'ordre international. Ici, un État qui en a les moyens va simplement punir celui qui transgresse l'ordre établi ou agit contre ses intérêts. L'embargo commercial et financier que

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

les États-Unis ont imposé à Cuba, à la suite de la nationalisation de certaines compagnies américaines, illustre en ce sens le poids de certaines sanctions (plus de cinquante ans de restrictions imposées à La Havane) – tout comme leurs difficultés à atteindre leurs objectifs. Les États peuvent ensuite monter en gamme et mobiliser d'autres ressources, militaires cette fois, pour parvenir à leurs fins. La guerre se présente comme l'expression ultime de la puissance. Elle signe également l'échec d'autres modes moins coûteux ou risqués. La guerre a connu bien des évolutions au cours de l'histoire mais elle demeure encore aujourd'hui une pratique relativement fréquente entre acteurs des relations internationales – même si on observe une baisse de la conflictualité « classique ». Enfin, l'État peut également choisir d'intervenir sans assumer directement les mesures prises, en ayant recours à des opérations clandestines et subversives visant notamment à collecter du renseignement, à orienter une opinion ou à neutraliser des cibles considérées comme des menaces directes. L'ensemble est désormais censé être régulé par une série de régimes et de normes juridiques que les pratiques actuelles des États semblent parfois remettre en cause [1].

§ 1. Les sanctions

276 ***Menaces et sanctions.*** La sanction et même la seule menace de sanction permettent au puissant de tester ou d'éprouver la résistance d'un autre acteur des relations internationales. La menace est ainsi l'antichambre de la sanction, une sorte d'avertissement qui a sa logique propre et qui peut suffire à obtenir le comportement recherché. Elle peut aller jusqu'à l'ultimatum, ce qui fixe la menace dans le temps. On distingue traditionnellement entre menace d'injonction (une rétorsion ou des représailles sont annoncées faute d'un comportement recherché) et menace de dissuasion (une rétorsion ou des représailles sont annoncées si un comportement honni est adopté). La menace peut viser tout type de comportement, actif ou passif, politique ou juridique. Pour être efficace, la crédibilité de la menace est décisive – la rétorsion ou les représailles promises doivent être disponibles, proportionnelles, réellement envisageables. Elles doivent aussi viser un acteur rationnel, qui choisira logiquement d'accéder à la demande dès lors qu'il en va de son intérêt immédiat. C'est dire la limite de ce mode d'exercice de la puissance à l'égard de certains acteurs, comme à l'encontre des groupes armés terroristes notamment. Si la menace échoue, l'auteur dispose alors de la capacité de prendre des sanctions, de passer du virtuel au réel, et de recourir à des outils lui permettant de contraindre autrui. Licite ou illicite, unilatérale ou multilatérale, politique ou économique, temporaire ou prolongée, la sanction possède mille visages.

1. V. ss 293.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

A. Identification

277 ***Sanctions.*** Une sanction correspond donc à la volonté d'un État ou d'une organisation internationale de prendre des mesures punitives contre d'autres acteurs des relations internationales, y compris des individus ou des groupes non étatiques, en raison d'un comportement estimé illicite, illégitime ou plus globalement contraire à leurs intérêts. Le fait générateur renvoie à un comportement actif ou passif (le silence face à une prétention, une occupation territoriale, le non-respect de règles économiques acceptées, l'adoption d'une norme, etc.). L'objectif est alors de faire pression sur la cible afin qu'elle modifie un comportement donné ou, si l'on ne peut revenir en arrière, qu'elle se garde d'en adopter de semblables à l'avenir. La sanction a aussi un rôle plus global, celui de « marqueur » de normes ou d'intérêts dont la transgression ne saurait demeurer sans réaction.

L'efficacité des sanctions est en pratique aléatoire. Elles débouchent rarement sur la modification immédiate du comportement en cause mais permettent, plus souvent, de relancer des négociations. Mais elles peuvent aussi échouer et contribuer à tendre les relations entre l'auteur et la cible, constituer une marche supplémentaire vers la guerre, perdre toute légitimité lorsqu'elles empêchent l'État affecté de faire face à une catastrophe « naturelle » ou une crise sanitaire. Enfin l'impact d'une sanction peut bien être considérable, y compris pour l'État qui prend des mesures économiques contre un de ses pairs et qui va parfois en subir les conséquences (perte de marché, engagement de la responsabilité internationale, etc.). Mais il en va normalement ici d'enjeux de sécurité qui priment sur d'autres intérêts. L'embargo des États-Unis sur Cuba a ainsi laissé le champ libre aux entreprises chinoises, entre autres, pour investir dans l'île. Plus précisément, les sanctions varient principalement selon leur auteur, leur objet et leur licéité.

278 ***Auteur de la mesure.*** Les sanctions sont prises de manière unilatérale ou concertée. Les États peuvent d'abord vouloir répondre par eux-mêmes à un comportement jugé inapproprié, contraire à leurs intérêts et imputé à un ou plusieurs de leurs pairs. Ils adopteront ainsi unilatéralement des sanctions contre l'État ou les États impliqués. La portée de telles mesures est parfois problématique, notamment lorsqu'elles viennent interdire à toute personne ou entité de s'engager dans certaines relations économiques avec l'État visé, sous peine de ne plus pouvoir accéder à des facilités financières de l'État auteur, ou à son marché intérieur. Tel est le cas des sanctions américaines adoptées en 2017 contre la Russie en raison notamment de l'influence présumée qu'elle aurait exercée dans la campagne présidentielle américaine de 2016 et dans l'annexion de la Crimée [1]. Nombre de ces dispositions viennent d'ailleurs plus particulièrement frapper les entreprises européennes – moins les

1. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, PL 115-44, 2 août 2017.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

entreprises américaines – qui participent, entre autres, au développement de pipelines russo-européens (projet Nord Stream 2, par exemple). Autrement dit, certaines sanctions vont avoir une portée « extraterritoriale » en raison de l'imbrication des établissements financiers nationaux entre eux. Elles touchent alors des personnes physiques ou morales qui ne sont pas de la nationalité de l'État qui sanctionne et dont les activités en cause ne se déroulent pas sur le territoire de cet État. De telles mesures sont *de facto* réservées aux États qui en ont les moyens et, au regard de l'histoire, aux États occidentaux. L'État n'a toutefois pas le monopole des sanctions. Elles peuvent en effet être mises en place par des alliances éprouvées ou *ad hoc*, voire par des organisations internationales, comme l'Union européenne ou l'Organisation des Nations Unies, conformément aux pouvoirs qui sont les leurs. Ces sanctions doivent alors être exécutées et respectées par l'ensemble des parties à ces organisations. La licéité de telles mesures collectives est souvent moins aléatoire que celle des mesures nationales puisqu'elles sont canalisées par les instruments constitutifs des organisations et issues de discussions entre leurs membres.

279 ***Nature de la mesure.*** Plusieurs types de sanctions existent et la gamme apparaît assez large [1]. On peut globalement distinguer sanctions diplomatiques, sanctions culturelles, sanctions judiciaires, et sanctions économiques.

Les premières s'organisent autour du symbolique (rappel d'un ambassadeur, suspension de négociations, privation du droit de vote ou exclusion d'une organisation, rupture des relations diplomatiques, etc.). On songe aux très vives réactions du gouvernement d'Israël après l'adoption de résolutions du Conseil de sécurité condamnant la colonisation [2], ou à celles de la France lorsque le président turc a mis en cause la santé mentale du président Macron à la suite du projet de loi contre le séparatisme (rappel de l'ambassadeur à Ankara, 2020). Les deuxièmes, les sanctions culturelles, correspondent à l'exclusion des nationaux ou représentants de l'État ciblé d'évènements ou de cérémonies sportives. Lors de l'apartheid, par exemple, des équipes sud-africaines n'ont pu se présenter à certaines compétitions. Plus récemment, le Comité international olympique a « exclu » la Russie des Jeux olympiques d'hiver à PyeongChang (Corée du sud, 2018) après avoir établi l'existence d'un système national de manipulation des autorités anti-dopage au moment des Jeux de Sotchi

1. L'article 41 de la Charte des Nations Unies propose quelques exemples : « [l]e Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques », v. ss 466 s.
2. V. par exemple S/RES/2334, 23 décembre 2016. Les ambassadeurs d'États non membres du Conseil qui avaient voté pour cette résolution (passée grâce à l'abstention des États-Unis) ont été rappelés par Tel-Aviv « pour consultations ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(Russie, 2014). D'autres mesures seront d'ailleurs prises à l'encontre de la Russie à la suite de cette affaire, et la mise à l'index du pays dans les compétitions internationales a ainsi été prolongée jusqu'au JO de Paris (2024). Les troisièmes, les sanctions judiciaires, sont plus rares. Elles consistent à organiser la poursuite d'individus devant les juridictions compétentes. La résolution 1373 du Conseil de sécurité (2001), par exemple, oblige les États membres à « veiller à ce que toutes personnes qui participent au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apportent un appui soient traduites en justice, à ce que, outre les mesures qui pourraient être prises contre ces personnes, ces actes de terrorisme soient érigés en infractions graves dans la législation et la réglementation nationales et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes » [1]. Dans d'autres circonstances, le Conseil de sécurité a aussi pu instituer des juridictions pénales internationales afin de sanctionner pénalement les responsables de crimes de masse (en ex-Yougoslavie et au Rwanda [2]). Les dernières sont commerciales ou financières, et entendent s'attaquer à un levier fort, les ressources d'un État, d'un groupe ou d'un individu. Les sanctions consistent le plus souvent en des mesures économiques. Elles prennent forme par des embargos, des boycotts, des suspensions d'aides, des discriminations tarifaires, des gels d'avoirs, etc. Les dispositifs prévus peuvent d'ailleurs s'inscrire dans un ensemble plus large visant à asphyxier le régime en place à l'image des mesures prévues par le *Caesar Syria Civilian Protection Act* adopté par les États-Unis à l'encontre de la Syrie (2019) [3]. Certaines décisions conduisent même au blocus sinon au siège du pays visé, à l'image des sanctions ayant visé le Qatar pour le punir de sa proximité alléguée avec l'Iran et certains groupes terroristes [4].

280 ***Licéité de la mesure.*** Les sanctions peuvent être licites ou illicites si elles sont contraires à une norme du droit international. Un régime juridique spécifique s'applique lorsque les sanctions en cause ne font que répondre à un premier acte illicite (droit des contre-mesures [5]).

B. Exercices

281 ***Pratiques contemporaines.*** Le bilan des sanctions adoptées récemment apparaît nuancé. Si différentes mesures économiques ont ainsi pu contribuer à la chute du régime d'apartheid en Afrique du Sud, elles n'ont

1. S/RES/1973, 28 septembre 2001.
2. V. ss 433.
3. Public Law 116-92, 20 décembre 2019.
4. L'Arabie saoudite a ainsi décidé entre 2017 et 2020 de fermer sa frontière terrestre – et donc la principale route vers Doha – et, avec d'autres, de fermer leur espace aérien aux vols de la compagnie nationale qatarienne. Mis en difficulté pour se ravitailler par les voies aériennes et terrestres, le Qatar ne pouvait alors que compter sur la voie maritime pour s'approvisionner.
5. V. ss 348.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

pas toujours su empêcher la prolifération nucléaire ou les agressions prolongées (comme celle de la Russie contre l'Ukraine). Plus globalement, d'après une étude reconnue de Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Ann Elliott et Barbara Oegg, moins du tiers des sanctions économiques arriveraient à leurs fins – même si elles peuvent avoir un rôle dissuasif ou être un levier pour trouver de nouveaux compromis [1]. Encore faut-il qu'un processus politique soit bien lié à une sanction et que le comportement de l'État visé puisse, le cas échéant, permettre une levée effective des sanctions. Or, il est des situations où, en dépit de l'existence d'un accord politique, d'une sortie de crise, les acteurs économiques ne suivent pas les décideurs et ne permettent pas la disparition des contre-mesures en cause. Il suffit, par exemple, de penser aux réserves des banques américaines s'agissant des investissements en Iran alors qu'un accord avait été trouvé entre le régime et les « P5+1 » (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie – et Allemagne) pour lever progressivement les sanctions prises contre la politique de prolifération nucléaire alors adoptée par Téhéran (*Joint Comprehensive Plan of Action*, 2015). Du reste, les sanctions sont souvent accusées d'avoir des conséquences perverses, d'empêcher le dialogue politique et par conséquent de coûter davantage qu'elles ne rapportent. On se souvient aussi du désastre humanitaire engendré par les sanctions imposées à l'Irak après la Guerre du Golfe et la volonté conséquente d'imposer des « *smart sanctions* », c'est-à-dire des mesures ciblées, contrôlées et évolutives. Plus récemment, nombre de pays faisant l'objet de différentes sanctions, que ce soit l'Iran, le Venezuela ou la Russie, ont réclamé – en vain – la levée de celles-ci afin de mieux pouvoir répondre à la pandémie de Covid-19.

282 ***Efficacité conditionnée.*** L'efficacité d'une sanction suppose d'abord l'uniformité dans son application. Cette uniformité est loin d'être garantie quand la sanction apparaît unilatérale et répondre à des préoccupations essentiellement internes. Les pays limitrophes à l'État visé ou d'autres puissances peuvent ne pas partager l'initiative, à l'instar des réactions aux lois américaines Helms-Burton dirigée contre Cuba et d'Amato-Kennedy dirigée contre l'Iran et la Libye (1996). L'Union européenne a ici critiqué ces mesures en adoptant des « lois de blocage » dans le droit européen et en portant l'affaire devant l'OMC. De même, le Qatar a su trouver le soutien de l'Iran ou de la Turquie pour desserrer l'étau que lui imposaient l'Arabie saoudite et ses alliés. Quoi qu'il en soit, une sanction peut être contournée et une économie souterraine se développer en parallèle aux mesures restrictives posées. Par exemple, l'État islamique a longtemps pu compter sur des réseaux parallèles pour écouler le pétrole qu'il produisait. L'efficacité d'une sanction suppose également que la cible initiale réagisse comme l'auteur l'espère. Mais les sanctions commerciales, en particulier, ont des effets pour le moins aléatoires. Lorsque des sanctions frappent finalement une population et non des dirigeants, il n'est pas évi-

1. V. par exemple G. Hufbauer & al., *Economic Sanctions Reconsidered*, The Peterson Institute for International Economics, 3e éd., 2009, 248 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

dent que celle-là se retourne contre ceux-ci et que l'opération conduise à un changement de régime ou, *a minima*, à une évolution de la ligne politique qui serait favorable à la puissance extérieure. Parfois, en effet, les autorités locales parviennent à disqualifier l'ingérence extérieure et ainsi à renforcer leur pouvoir. Il est toujours commode d'imputer à un ennemi l'ensemble des difficultés rencontrées. En définitive, les études de référence montrent que le succès dépend de la modestie des objectifs poursuivis, de la faiblesse de l'économie du pays visé et de l'application rapide et complète des mesures. Plus les sanctions sont précises, fixées dans le temps, graduelles, concertées, avec un calendrier et des conditions de sortie crédibles, plus elles peuvent se révéler efficaces. Mais il est rare de réunir l'ensemble de ces critères. L'analyse mériterait toutefois d'être nuancée au regard de l'efficacité relative mais indéniable de quelques sanctions contemporaines, en particulier les mesures financières prises par les États-Unis visant notamment à rendre plus coûteuses les relations entre firmes transnationales et régimes honnis. Comme le dit Jordan Tama, « *economic sanctions have become the tool of choice for U.S. policymakers to influence international affairs* »[1]. Mais elles ne parviennent jamais totalement à leurs fins si elles ne sont pas pensées globalement, accompagnées de possibilités de sorties de crises crédibles et fiables, appuyées par une campagne de communication et de transparence afin d'éviter toute sur-interprétation des mesures prises.

283 ***Exemple.*** En ce qui concerne le Conseil de sécurité des Nations Unies, la gamme des sanctions possibles ne semble ici n'avoir comme limite que la créativité de ses membres[2]. Le régime de sanctions le plus sévère jamais mis en place par cet organe est certainement celui dirigé contre la Corée du Nord. Le développement de missiles de moyenne et longue portée, associé à l'accélération de son programme nucléaire (multiplication des essais), a suscité une inquiétude importante chez les puissances régionales – y compris la Chine désormais – et au sein de la « communauté internationale » dans son ensemble. Ainsi, depuis que la Corée du Nord s'est retirée du Traité de non-prolifération (2003) et depuis qu'elle a réalisé son premier essai nucléaire (2006), le Conseil de sécurité a adopté pas moins de 17 résolutions dont près de la moitié ont mis en place des régimes de sanctions[3]. Les capacités financières de la Corée du Nord ont notamment fait l'objet de mesures très contraignantes avec de nouvelles restrictions aux exportations du pays (interdiction, par exemple, des exportations d'argent et de zinc, ou contingentement des exportations de charbon et de fer) et une organisation plus précise de la lutte contre les trafics maritimes ou routiers imputables au régime[4]. Les

1. E. Rosenberg et J. Tama, « Strengthening the Economic Arsenal. Bolstering the Deterrent and Signaling Effects of Sanctions », un rapport du *Center for a New American Security*, décembre 2019, 17 p., p. 2.
2. V. ss 466 s.
3. V. par exemple S/RES/2321, 30 novembre 2016, S/RES/2371, 5 août 2017 et S/RES/2375, 11 septembre 2017.
4. Les sanctions furent aussi dirigées contre une spécialité nord-coréenne, la construction de statues ou de monuments gigantesques, comme le Monument de la Renaissance

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

résolutions ici adoptées cherchèrent également à diminuer les échanges diplomatiques avec la Corée en demandant aux États de limiter le nombre de leurs agents présents sur place (afin, réciproquement, d'affaiblir les représentations nord-coréennes à l'étranger) et de réduire les déplacements autorisés d'agents diplomatiques de la Corée du Nord qui se trouvent parfois être associés aux activités ou programmes d'armes nucléaires ou de missiles balistiques du pays. Puis les exportations de charbon, de minerais, de produits issus de la pêche, de textile furent interdites. On mesure ici la variété mais aussi le coût et les conséquences de telles mesures pour la Corée du Nord et ses partenaires. Il n'en demeure pas moins que de telles sanctions, sans précédent, ne sont que très partiellement parvenues à « faire levier » et à relancer un règlement politique de la crise. Il faut dire que les lignes rouges des différents acteurs régionaux et des grandes puissances impliqués sont loin d'être compatibles et que la détermination de la Corée du Nord, qui voit dans l'arme nucléaire la garantie ultime de la sécurité du pouvoir en place, semble inébranlable. On se souvient alors de la formule de Vladimir Poutine qui, pour illustrer l'inefficacité des sanctions ici adoptées, aurait affirmé que les Nord-Coréens « mangeront de l'herbe mais ne renonceront pas au programme nucléaire » [1]. Il reste à voir, en l'espèce, si la nouvelle relation engagée entre les États-Unis et la Corée du Nord lors de l'Administration Trump (rencontres au sommet en 2018 et 2019) a eu un impact en matière de dénucléarisation et de démilitarisation de la péninsule coréenne. Il est permis d'en douter.

§ 2. La guerre

284 ***Banalité de la guerre ?*** Existe-t-il phénomène plus banal dans les relations internationales que celui de la guerre ? Tout désaccord a longtemps été librement tranché par les armes, par la violence, par la guerre. Que l'on soit Achille ou Ulysse, que l'on mette l'honneur au-dessus de tout ou que l'on place la victoire stratégique comme objectif justifiant toutes les ruses, le combat apparaît inhérent au quotidien de l'humanité [2]. Compte tenu des tensions liées à la désorganisation initiale du monde, la légitimité du canon comme mode d'exercice de sa puissance ou comme moyen de sauvegarder ses intérêts, d'assurer sa sécurité et de répondre à une peur ou à une atteinte à l'honneur fut historiquement peu contestée.

---

africaine à Dakar et bien d'autres symboles de ce genre sur ce continent. L'activité aurait rapporté des millions de dollars au régime et la résolution vient interdire toute commande de ce genre à la République populaire démocratique de Corée.

1. *Le Monde*, 12 septembre 2017.
2. Pour reprendre Raymond Aron, « la guerre est de tous les temps historiques et de toutes les civilisations. Avec des haches ou des canons, des flèches ou des balles, des explosifs chimiques ou des réactions en chaîne atomiques, de près et de loin, isolément ou en masse, au hasard ou selon une méthode rigoureuse, les hommes se sont entretués, mettant en œuvre les instruments que la coutume et le savoir des collectivités leur offraient », in *Paix et guerre entre les nations*, *op. cit.*, p. 157.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

L'anarchie de relations internationales, *par nature* conflictuelles, n'incitait pas facilement à la construction de normes encadrant le règlement des différends. On connaît la formule : « seuls les morts ont vu la fin de la guerre ». La situation a-t-elle changé aujourd'hui ? La guerre est-elle en voie d'extinction dans les relations internationales ? Que devient-elle dans un monde où elle est pour partie disqualifiée par le droit et où la menace a également évolué ? La guerre est en réalité quelque peu déconsidérée tout en étant renouvelée dans certaines de ses principales modalités.

Déconsidérée, car elle tend à s'effacer derrière les vocables de « conflits » ou de « crises ». On parle désormais d'« interventions » et d'« opérations », plus tellement de batailles. Beaucoup de sociétés occidentales sont en effet entrées dans une ère où l'on vit et l'on pense moins la guerre. La fin de la conscription, la professionnalisation des armées et la dissuasion nucléaire contribuent certainement à déresponsabiliser les citoyens, à leur faire oublier les rigueurs et excès de tout conflit armé. Habitués au traitement juridique voire judiciaire des tensions dans les sociétés internes, les hommes et femmes qui vivent dans un régime politique démocratique sont peut-être également tentés de projeter à l'extérieur cette emprise du droit, à exiger que leurs autorités agissent à l'étranger conformément à de nouvelles règles internationales. On n'aime plus la guerre. On ne veut plus que des bavures soient commises en son nom, ni même que des soldats décèdent en masse [1]. Les États cherchent à limiter les pertes, par le recours massif aux drones ou aux bombardements « chirurgicaux », et à avancer discrètement pour ne pas risquer d'enfreindre trop ouvertement le droit international humanitaire et susciter l'opposition de leurs opinions publiques. Ils peinent dès lors à s'imposer dans des conflits exigeants et au long cours, où la victoire militaire n'est de toute façon jamais suffisante.

Renouvelée, car il faut bien constater une diminution importante de la conflictualité « classique » depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il existe moins de guerres interétatiques de nos jours. En revanche, les conflits armés non internationaux se sont développés. On y reviendra. En fin de compte, la guerre apparaît bien de plus en plus difficile à appréhender. Il ne s'agit plus seulement de conquérir des territoires mais de remporter des combats multidimensionnels (terrain, opinion, intelligence artificielle de défense, etc.) contre des adversaires souvent peu visibles et dans le cadre de conflits prolongés. Les frontières entre états de guerre et états de paix deviennent alors encore plus confuses. La variété des acteurs impliqués (ambiguïté croissante entre les qualités de civil et de combattant, privatisation de certains intervenants), la pluralité de l'environnement et des espaces concernés (enjeux du cyber, poids de l'urbanisation, transnationalité des menaces, *continuum* entre sécurités nationale et internationale), et l'émergence d'un nouveau rapport au temps (diffi-

1. Cela ne rend pas toute conquête extérieure vouée à l'échec. On sait que certains États, mêmes libéraux, parviennent à réussir leur entreprise, dès lors que le territoire visé se trouve dans la continuité du leur et qu'ils peuvent y organiser des transferts de population. La situation en Palestine en fournit un exemple.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

culté à saisir le début et la fin des conflits contemporains, phases d'alternance entre violence de haute et de basse intensité, entre autres exemples) contribuent à brouiller l'analyse.

A. Essence traditionnelle

285 ***Causes et enjeux.*** Le recours à la force est d'abord la manifestation des capacités de contrainte d'un État ou d'un groupe. Il a des origines multiples, non exclusives les unes des autres. Les doctrines des Relations internationales mettent en avant, selon l'approche choisie, la nature humaine, le type de régime politique, les données économiques et sociales ou les caractéristiques du système international comme explication principale. La guerre peut ainsi être liée aux passions ou émotions de l'homme, à des intérêts étatiques contradictoires sur un territoire, une ressource ou une politique menée, et à des évolutions globales déstructurantes (ascension ou déclin de puissances). En ce qui concerne les guerres intra-étatiques, de tels conflits renvoient principalement à des tensions autour de la survie, du profit et de l'identité des parties impliquées, souvent des groupes privés (« *Need, Greed and Creed* ») [1]. En pratique, les différents niveaux se combinent et la décision d'entrée en guerre est aussi fonction des perceptions négatives de l'environnement immédiat et des intentions ou capacités du rival. La guerre a quoi qu'il en soit un impact majeur sur la puissance. *Vae victis* ! Elle permet au vainqueur de prendre au vaincu un peu de ses biens et de sa réputation. Le premier n'est pas toujours celui qui présente le plus de garanties militaires au début du conflit, mais celui qui sait le mieux s'entourer, mobiliser la population et ses ressources, adopter une stratégie appropriée, sensibiliser l'opinion publique et fragiliser celle de l'adversaire, profiter du hasard, etc. Par exemple, la victoire du Japon sur l'Empire russe en 1905 lui a permis de s'imposer sur sa région et de signifier au monde ses ambitions. La guerre permet finalement de faire tomber quelques masques, de confronter les potentialités perçues aux capacités réelles. Elle s'adapte aux enjeux, aux parties et à la vision que peut en avoir la société.

286 ***Phénomène.*** La guerre apparaît donc comme un phénomène militaire, politique, culturel et social. Il s'agit d'un « duel à grande échelle »,

1. C. Arnson et W. Zartman, *Rethinking the Economics of War : the Intersection of Need, Creed and Greed*, Johns Hopkins University Press, 2005, 320 p. Précisément, les politiques adoptées par un gouvernement peuvent marginaliser une communauté (sur un fondement ethnique ou religieux, par exemple), l'empêcher de bénéficier d'une ressource. Ce groupe pourra alors réclamer – par différents canaux dont celui de la lutte armée – d'être mieux considéré voire d'accéder à la qualité étatique. Une guerre peut donc éclater entre les forces régulières et des forces irrégulières, voire entre différents groupes rebelles. Ces conflits intéressent aussi les relations internationales car ils sont rarement « contenus ». Les acteurs extérieurs jouent souvent un rôle clef dans le soutien matériel ou politique apporté à l'une des parties. Et les guerres intra-étatiques peuvent perturber les régions dans lesquelles elles se déroulent en engendrant des migrations contraintes et en fragilisant par conséquent les pays à proximité immédiate

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

un combat tactique et stratégique entre différents belligérants qui se considèrent comme des ennemis. « Chacun essaie, au moyen de sa force physique, de soumettre l'autre à sa volonté ; son dessein immédiat est d'abattre l'adversaire, afin de le rendre incapable de toute résistance. La guerre est donc un acte de violence destiné à contraindre l'adversaire à exécuter notre volonté ». Elle entraîne dans l'absolu une montée aux extrêmes de la violence, puisque « celui qui use sans pitié de [la] force et ne recule devant aucune effusion de sang prendra l'avantage sur son adversaire, si celui-ci n'agit pas de même »[1]. René Girard estime d'ailleurs ici, en s'éloignant quelque peu de la lecture proposée par Raymond Aron[2], que « la réalité de la guerre fait que le « sentiment d'hostilité » (la passion guerrière) finit toujours par déborder « l'intention hostile » (la décision raisonnée de combattre) »[3]. En tout état de cause, la guerre est à l'image du « caméléon », pour reprendre le mot de Clausewitz, sa nature reste la même mais ses modalités et ses caractéristiques varient dans le temps et dans l'espace, en fonction des acteurs impliqués et des buts poursuivis[4]. On a longtemps distingué, par exemple, la grande guerre – qui oppose les troupes régulières dans des batailles codifiées – à la petite guerre – qui comprend toutes les opérations menées par des troupes légères et qui vise, entre autres, à obtenir du renseignement ou à lancer des attaques surprises. On parle aujourd'hui de l'opposition entre guerre conventionnelle ou guerre irrégulière. Bref, la guerre est un phénomène multidimensionnel dynamique dont les contours ne peuvent être définitivement mesurés.

287 ***Tendances historiques.*** La guerre a d'abord été vue comme un bon moyen de distraction et comme une mesure de l'honneur d'un peuple. Ainsi que le rappelle Gaston Bouthoul, le soldat est « arraché aux mesquineries de la vie quotidienne, aux servitudes de la vie de famille et du

---

du conflit. Un bon exemple ici renvoie à la situation dans l'Est de la République démocratique du Congo. Des dizaines d'acteurs privés s'y affrontent avec le soutien de différentes puissances extérieures.

1. C. von Clausewitz, *De la guerre* [1832], Paris, Éditions de Minuit, 1959, 760 p., article 2, p. 51 et p. 52.
2. *Penser la guerre, Clausewitz*, Paris, Gallimard, Tome 1, *L'âge européen*, 1976, 480 p. & Tome 2, L'âge planétaire, 1976, 376 p.
3. *Achever Clausewitz*, en collaboration avec Benoît Chantre, Flammarion, Champs essais, édition revue et augmentée, 2011, 411 p., p. 32. Les conflits modernes seraient le produit d'une sorte de cercle vicieux des ressentiments successifs et de la réciprocité qu'ils impliquent – « l'agresseur a toujours déjà été agressé [...] les gens ont toujours l'impression que l'autre est le premier à attaquer », *Ibid.*, p. 53.
4. Comme le dit Louis Gautier, « il n'y a pas grand-chose de semblable entre le raid d'une tribu nomade contre une peuplade sédentaire, le siège de Troie décrit par Homère, une campagne du maréchal de Saxe, les batailles napoléoniennes, la poursuite de la guerre à outrance et l'affirmation de la guerre totale dans la première partie du XX^e^ siècle, la longue guerre du Vietnam de 1955 à 1975, la chasse aux talibans dans les grottes de Tora Bora en 2001 ou encore les combats de ville en Irak et en Syrie entre 2014 et 2020. Et pourtant, le sens commun reconnaît qu'il existe entre tous ces événements disparates une parenté », in L. Gautier (dir.), *Mondes en guerre*, Paris, Passés / Composés, t. 4 Guerres sans frontières. 1945 à nos jours, 2021, 719 p., p. 13.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

labeur quotidien ; il n'a plus à penser à ses impôts ni à son loyer »[1]. Les oppositions étaient d'ailleurs ritualisées, formalisées, et leurs participants attentifs à respecter une sorte de code d'honneur sur le champ de bataille (moins à l'égard des civils et de ceux n'étant pas de leurs conditions). Mais avec le développement d'affrontements massifs, pas seulement ceux opposant quelques *happy few* – chevaliers ou mercenaires –, les États finirent néanmoins par en appeler au droit et plus seulement à de vagues principes de modération sur le champ de bataille. C'est, comme l'a théorisé le Comte de Guibert, l'évolution de la « guerre courtoise » à la « guerre républicaine » qui oppose non des princes mais des peuples[2]. Les aventures des Grognards de Napoléon – et notamment la campagne de Russie de 1812 – symbolisent cette évolution de la conflictualité, de Valmy à Hiroshima[3]. L'invention de l'artillerie, l'absence de familiarité avec l'adversaire, favorisèrent, entre autres, les déchaînements de violence dans les combats observés. L'arrivée de guerres « totales » au XX^e^ siècle, comme les deux guerres mondiales qui ont impliqué armées institutionnelles et citoyennes à l'avant et économie de guerre à l'arrière, a encore bouleversé la donne[4]. Les massacres de civils ont notamment incité à la construction de régimes juridiques ambitieux, à défaut d'être toujours effectifs ou efficaces[5].

B. Évolutions contemporaines

288 ***Mutations des données classiques de la guerre.*** Trois phénomènes doivent ici être mentionnés et renvoient à l'évolution des parties belligérantes, à la diversification des tiers intervenants et à la baisse du nombre de victimes.

a) *La diversification du type de conflictualité et l'affirmation des guerres dites « asymétriques ».* Les guerres « classiques » opposant deux puissances ou davantage paraissent d'abord sur le déclin depuis la Seconde Guerre mondiale. Depuis 1945, on compte moins de conflits armés majeurs dans le monde, aucun affrontement direct prolongé entre grandes puissances. Les explications sont nombreuses, tant réalistes que libérales, qu'il s'agisse des effets de la démocratisation du monde, de la dissuasion nucléaire, de la construction de régimes internationaux, de l'existence de nouveaux moyens de régler pacifiquement les différends, ou du fait que la guerre ne paie plus et apparaît trop dommageable pour

1. G. Bouthoul, *Traité de polémologie : sociologie des guerres*, Paris, Payot, 1970, 560 p., p. 336.
2. J.-A.-H. de Guibert, *Essai général de tactique précédé d'un discours sur l'état actuel de la politique* [1772], Paris, Hachette, 2013, 600 p.
3. On cite souvent comme bataille de rupture entre deux façons de faire la guerre celle de Borodino du 6 septembre 1812 avec l'affrontement sans merci de plusieurs centaines de milliers de soldats.
4. Lors de la Première Guerre mondiale, ce sont en moyenne 900 Français, 1 300 Allemands et 1 450 Russes qui sont morts chaque jour sur les différents fronts· v. J.-C. Guillebaud, *Le tourment de la guerre*, Paris, L'Iconoclaste, 2015, 350 p., p. 168.
5. V. ss 373.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

le commerce. Précisément, l'institution de référence en matière d'analyse quantitative, l'Uppsala Conflict Data Program (UCDP)[1], a identifié 285 conflits armés depuis 1946 qui impliquent au moins un État et qui ont chacun fait directement au moins 25 morts sur une année ; et il est ici manifeste que les guerres coloniales et les guerres interétatiques sont en nette diminution[2]. Cela ne saurait toutefois signifier que les guerres majeures sont définitivement exclues de l'histoire. Elles restent possibles, surtout dans le contexte du renouvellement de la compétition stratégique entre grands (États-Unis, Chine et Russie). À cet égard, on discerne sans peine une militarisation renouvelée de nombre d'acteurs, un retour à des politiques particulièrement agressives, en Asie, au Moyen-Orient mais aussi en Méditerranée orientale. Les blocs d'hier se fissurent à l'image des tensions internes entre les membres mêmes de l'OTAN – et spécialement entre la Turquie et la France. Dans une phase de recomposition des rapports de puissances, beaucoup testent la volonté et les capacités du rival, sans craindre d'aller à l'incident. Rien n'exclut dans cet environnement instable qu'une situation échappe à la retenue finale et que des affrontements « État contre État » dégénèrent.

Dans l'immédiat cependant, ce sont les conflits armés non internationaux qui se multiplient[3]. Si ces guerres peuvent parfois être « pilotées » indirectement par des puissances étatiques et se révéler en quelque sorte comme des « *proxy wars* », la plupart renvoient indéniablement à des États en défaillance (Somalie, République centrafricaine, par exemple)[4].

1. Uppsala Conflict Data Program (UCDP (http://www.ucdp.uu.se/)).
2. On comptait précisément 53 conflits armés impliquant des États en 2016, 49 en 2017, 52 en 2018, 54 en 2019 – l'essentiel renvoyant à des affrontements entre un État et un groupe terroriste islamique. En 2019, sept de ces conflits ont fait plus de 1 000 morts dans des affrontements et deux seulement ont directement opposé deux États : l'Inde et le Pakistan (graves incidents entre ces deux puissances au Cachemire, 118 morts), l'Iran et Israël. V. en particulier T. Pettersson et M. Oberg, « Organized Violence 1989-2019 » *Journal of Peace Research*, 57/4, 2020, p. 597-613 ou K. Dupuy et S. A. Rustad, « Trends in Armed Conflict, 1946-2017 », *PRIO*, Conflict Trends, 05/2018 (http://www.prio.org).
3. Le droit international humanitaire est d'ailleurs venu élargir la définition traditionnelle de la guerre. Une conception étroite dominait à l'origine, la guerre était juridiquement une lutte armée entre deux ou plusieurs États, une opposition directe ou indirecte – par l'intervention d'une puissance tierce dans un conflit interne (appui à un mouvement d'opposition, par exemple). On a ensuite reconnu que l'intervention étatique pouvait se faire par le simple contrôle d'une rébellion. Surtout, les conventions de Genève de 1949 ont introduit le concept de « conflit armé » et le protocole additionnel I de 1977 est venu distinguer entre « conflit armé international » et « conflit armé non international ». Il y a donc conflit armé international chaque fois qu'il y a recours intentionnel à la force armée entre États et peu importe la qualification que ceux-ci donnent à leur opposition. Et le droit vient maintenant qualifier de « conflit armé non international » des affrontements qui peuvent opposer des forces gouvernementales à des groupes armés « privés », voire opposer des groupes armés « privés » entre eux – et dès lors que la violence observée est intense (il ne doit pas s'agir de simples émeutes ou actes isolés) et que les parties impliquées sont des groupes *a minima* organisés.
4. Le modèle dominant aujourd'hui est donc celui d'affrontements au sein même d'un État en décomposition, qui impliquent parfois des acteurs extérieurs dans une logique de guerre asymétrique contre des insurgés qui menaceraient la stabilité d'une région

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Nombre d'observateurs évoquent aujourd'hui l'émergence de ces « nouvelles guerres » dites « post-clausewitziennes »[1]. Il s'agirait moins de compétitions de puissances que de compétitions de faiblesses[2]. Dans ce contexte, il est des situations où un État intervient contre des bandes d'insurgés ou des groupes armés terroristes. On parlera alors de guerres dites « asymétriques » pour souligner le différentiel entre les forces armées en présence. Celui-ci est parfois tel que tout affrontement direct sur le terrain est évité par la partie non conventionnelle. Si les guerres asymétriques ne datent pas de la fin de la Guerre froide tant le concept même fait écho aux guerres révolutionnaires[3], elles se développent depuis quelques années. On redécouvre les tactiques et stratégies suivies par la partie militairement faible pour contrer le dominant. Souvent, la guerre asymétrique est une guerre irrégulière. L'acteur non étatique cherche en particulier à brouiller la frontière entre civils et combattants et à compenser, par la ruse et par des affrontements limités mais producteurs de terreur, son infériorité militaire et technologique. Le concept fait aussi référence à l'adaptation nécessaire de la puissance intervenante. La campagne de Calabre (1806) puis les guerres coloniales montrent en ce sens que la « contre-insurrection » pour répondre à ces « petites guerres » n'a pas été inventée à l'époque contemporaine. Après, toute guerre est, à un certain degré, déséquilibrée et multidimensionnelle. Simplement, la guerre contre le terrorisme a de nouveau souligné les écueils et les impasses parfois de ce modèle d'affrontement pour les puissances interventionnistes qui s'engagent au soutien de régimes affaiblis et affrontent sur leurs territoires des groupes djihadistes. Au-delà des succès tactiques des uns et des autres, tout conflit de ce type est un pari qui repose sur la capacité des forces régulières locales à monter en gamme et à libérer les forces internationales avant qu'elles ne servent d'exutoire aux frustrations des populations[4]. Au Mali ou en Afghanistan,

---

ou prépareraient des attaques contre les intérêts d'autres puissances, v. D. Armitage, *Civil Wars : A History in Ideas*, Yale University Press, 2017, 360 p.

1. V. notamment M. Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, 3e éd., 2012, 256 p.
2. Selon l'expression de B. Badie, in B. Pelopidas et F. Ramel (dir.), *Guerres et conflits armés au XXIe siècle*, Paris, Sciences Po, 2018, 277 p., p. 76. Ces guerres auraient comme causes non plus exclusivement le territoire ou l'idéologie mais des considérations identitaires (religion, ethnie, etc.). Peut-être s'agit-il simplement d'un « retour », sous une nouvelle forme, de types d'affrontements finalement bien connus du monde pré-étatique sinon des siècles précédents ? Les guerres dites asymétriques ou hybrides, par exemple, renvoient à des phénomènes qui ne sont pas nouveaux.
3. Elle évoque aussi la « manœuvre par lassitude » chère à Mao Zedong qui « vise à atteindre l'objectif – parfois important – moins par une victoire militaire que par l'entretien prolongé d'un conflit conçu et organisé pour devenir de plus en plus lourd pour l'adversaire », v. A. Beaufre, *Introduction à la stratégie* (1963), Paris, Fayard, 2012, 192 p., p. 154-155.
4. Les démocraties interventionnistes s'épuisent finalement à financer et à soutenir des pouvoirs parfois corrompus ou compromis et souvent trop faibles pour contrer les ressorts d'une insurrection qui profite du chaos local pour mobiliser encore davantage contre l'« occupant » et ses présumés suppôts. L'insurrection peut également trouver le soutien opportun d'un voisin intéressé par la situation locale (à l'instar du Pakistan s'agissant de la situation en Afghanistan). Et, comme le dit Hervé Pierre, qui a com-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

par exemple, les armées occidentales ne parviennent pas à « gagner » leur combat mais simplement à contenir ou repousser les avancées de groupes locaux non étatiques [1]. Bref, ici, le temps qui passe est rarement favorable aux puissances extérieures qui n'ont pas toujours le titre à agir, la volonté de faire ou la capacité d'action qui seraient nécessaires à la réelle stabilisation de la zone en question – à supposer que cela soit possible. Dans ces conditions, les thèses dites de la « victoire démocratique », qui prétendent que les démocraties gagnent l'immense majorité des guerres qu'elles mènent en raison des qualités mêmes de ce modèle de gouvernement, peuvent sembler dépassées [2]. Encore faudrait-il de toute façon s'entendre sur ce que signifie « gagner » les guerres asymétriques d'aujourd'hui.

b) *La multiplication des acteurs intervenants dans des zones conflictuelles.* À présent, différents groupes peuvent en effet venir soutenir l'une des parties à l'instar des sociétés militaires privées (SMP) qui sont aujourd'hui régulièrement sollicitées par les différents belligérants. Le « *contractor* »

---

mandé le Groupement tactique désert de l'opération *Serval*, « nous « payons » la dissymétrie des moyens par une asymétrie des objectifs. Là où il nous faudrait éradiquer toute action terroriste pour se déclarer vainqueurs, il suffit à l'adversaire d'en commettre une pour affirmer sa victoire comme preuve de son existence et donc de notre incapacité à le réduire au silence en dépit des moyens engagés », in « De l'Afghanistan au Mali : Penser la guerre en contexte », in J. Fernandez et J.-B. Jeangène Vilmer, *Les Opérations extérieures de la France*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 335 p., p. 223.

1. Une intervention massive est en effet exclue car elle peut engendrer bavures et pertes humaines qui vont fragiliser le soutien arrière à l'ensemble de l'intervention. Mais la « bunkerisation » sur place et les sorties limitées à la sécurisation de certaines routes ou à l'appui de forces locales ne permettent pas une contre-insurrection réellement efficace.
2. V. notamment D. Reiter et A. C. Stam, *Democracies at War*, Princeton University Press, 2002, 328 p. Elles avaient déjà été discutées au regard des impasses des États-Unis au Vietnam ou d'Israël au Liban, et elles semblent désormais infirmées tant se multiplient les difficultés des puissances démocratiques dans leurs opérations extérieures contre des insurgés ou des groupes terroristes (Afghanistan, 2001 ; Irak, 2003 ; Liban, 2006 ; Libye, 2011 ; Mali, 2013). Lorsqu'elles parviennent à « gagner la guerre », les démocraties vont souvent « perdre la paix ». Les guerres asymétriques ne viennent-elles donc pas souligner, plus que les autres types de conflits, que les démocraties ne sont plus prêtes aux sacrifices nécessaires pour l'emporter ? Comme l'affirme le général Desportes, « [l]a guerre à distance est un leurre : elle produit un effet militaire mais pas d'effet politique. La « projection de puissance », c'est-à-dire la projection de destruction, sans « projection de forces », de soldats sur le terrain ne fonctionne pas ; elle détruit sans maîtriser la reconstruction et crée le chaos. Il y a une vraie illusion de l'efficience aérienne : certes, elle permet quelques économies initiales mais elle ne conduit jamais au résultat espéré. À la fin des fins, il est toujours nécessaire, d'une manière ou d'une autre, de contrôler l'espace », in « Leçons d'aujourd'hui pour les guerres de demain », *Le Casoar*, n° 231, 2018, p. 19. Certains considèrent toutefois que ce ne sont pas ici les qualités de ce régime politique qui se révèlent des faiblesses dans le combat lointain mais que les défaites ici enregistrées sont surtout le fait de « contournements démocratiques », d'une présentation fallacieuse des buts de l'intervention par les dirigeants. Celle-ci se retournerait finalement contre leur ambition extérieure en rendant la guerre illégitime aux yeux de l'opinion et en les obligeant en conséquence à un engagement minimal, prudent et discret, qui ne permet pas d'atteindre les objectifs initiaux. V. E. Baranets, *Comment perdre une guerre. Une théorie du contournement démocratique*, Paris, CNRS Éditions, 2017, 383 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

est ainsi mobilisé dans de nombreuses situations. Un entreprenariat des mercenaires se développe. La fin de la conscription, la professionnalisation des armées, la crise économique, l'évolution de la conflictualité avec des opérations impliquant désormais de longues présences sur le territoire visé furent, entre autres, autant de facteurs à la croissance des SMP au début du XXI[e] siècle (en particulier aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Afrique du Sud). On compta même en Irak, quelques mois après le début de l'intervention en 2003, davantage d'employés de sociétés privées que de soldats américains. L'autonomie de ces acteurs reste cependant relative tant ils dépendent potentiellement de trois États, celui de leur immatriculation, celui qui les emploie (même s'ils peuvent être engagés par d'autres acteurs comme des firmes privées) et celui sur le territoire duquel s'effectue leur prestation de service. Le recours aux sociétés militaires privées est aussi privilégié car il permet de compliquer l'imputabilité de l'intervention. L'engagement de la SMP russe Wagner sur de nombreux théâtres d'opérations est ici une bonne illustration. Mais le « *contractor* » n'est pas la seule nouvelle figure sur le terrain. Certaines entreprises entendent poursuivre leurs activités économiques sur place en finançant ainsi les acteurs du conflit. Les polémiques liées à l'engagement de différentes firmes en Syrie depuis 2011 témoignent du phénomène. Enfin, des acteurs non étatiques peuvent aussi venir prêter assistance aux populations victimes ou inciter à la modération dans la conduite des hostilités (l'action d'ONG humanitaires par exemple), garantir un cessez-le-feu et s'interposer sur le terrain (à l'image des opérations de maintien de la paix onusiennes), proposer une sortie du conflit armé et aider à la reconstruction du pays (comme peuvent le faire différentes organisations internationales, universelles ou régionales). En résumé, non seulement la guerre n'est plus un huis clos mais elle tend à mêler sur le terrain toute une série d'acteurs aux objectifs différents mais qui peuvent avoir une incidence tant sur la durée du conflit que sur ses modalités.

c) *La baisse de la mortalité.* Le nombre de personnes qui sont directement victimes des hostilités semble en constante diminution. Par exemple, en 2019, 75 600 personnes auraient été tuées dans le cadre d'un conflit armé impliquant ou non des États, soit nettement moins que la moyenne des décès annuels au XX[e] siècle, et en constante baisse depuis plus de 5 ans [1]. Les guerres du XXI[e] siècle sont donc moins brutales, ou, *a minima*, leurs conséquences moins létales. Après, les crimes récemment commis au Rwanda en 1994, en Afghanistan depuis 2001, au Darfour ou en Irak depuis 2003, en Syrie depuis 2011, au Haut-Karabagh en 2020 montrent – entre autres – que le monde connaît encore des conflits armés où des atrocités majeures sont commises. Mais les grandes guerres sont à l'évidence moins fréquentes et la violence recule dans les communautés internes comme dans la société internationale. La tendance à la diminution des victimes de guerre sur le long cours paraît indéniable. Elle est

1. T. Pettersson et M. Oberg, « Organized Violence 1989-2019 » *Journal of Peace Research*, *op. cit.*, p. 597.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

liée aux progrès de la médecine ou de la technologie militaire, mais aussi à la volonté d'épargner le soldat dans un contexte où le prix accordé à la vie est nettement supérieur à celui qu'il était autrefois. Dans ces conditions, le fantassin est d'ailleurs écarté de certains terrains au profit de combattants privés, de dispositifs projetés voire de systèmes robotisés. Il tend ensuite à être épaulé par des forces spéciales sinon des soldats « augmentés » (avec prise de substances ou insertion d'implants, de puces voire de prothèses afin de renforcer l'efficacité opérationnelle – tels les deux Ajax rehaussés par la faveur des Dieux dans l'*Iliade*) ou bien à être remplacé par des aéronefs ou autres dispositifs sans pilote embarqué. De nouveaux moyens sont en ce sens inventés pour contrer certaines menaces comme le terrorisme [1]. Le recours à des drones armés (*Predator* puis *Reaper*, par exemple), pour frapper des individus qui se trouvent dans des États avec lesquels la puissance d'envoi n'est pas en guerre, suscite à cet égard toute une série de difficultés politiques ou juridiques. La pratique est indéniablement en pleine croissance, près d'une centaine d'États disposent de systèmes d'avions pilotés à distance et plusieurs dizaines les utilisent en opérations extérieures. De tels dispositifs sont donc devenus des équipements presque standards susceptibles d'être mobilisés pour du renseignement, des frappes ou du ciblage. On évoque même l'arrivée d'essaims de drones qui obligeraient les États à revoir leur stratégie offensive et défensive [2]. Les avantages tactiques de ces frappes (précision, discrétion, endurance des vecteurs, non-exposition des soldats) ne vont cependant pas sans coûts stratégiques (effet mobilisateur en cas de dommages collatéraux, risque d'escalade, prolifération) ou limites opérationnelles (exposition aux forces aériennes adverses ou aux conditions météorologiques, etc.).

En dernière analyse, l'automatisation sinon l'autonomisation progresse au rythme des avancées technologiques et des intérêts de certaines puissances. La dynamique actuelle doit d'ailleurs beaucoup aux usages civils et au développement des grandes entreprises du numérique. Les applications militaires de l'intelligence artificielle sont en effet nombreuses. Elles pourraient augmenter les capacités des systèmes existants et permettre aux soldats et services compétents de gagner en performance. L'intelligence artificielle, dans la mesure où elle parvient à restituer froidement une analyse de données complexes et nombreuses, peut se révéler être une précieuse aide à la décision dans le « brouillard » renouvelé de la guerre et limiter ainsi les pertes et les manquements aux normes en vigueur (exploitation de données satellitaires, détection d'attaques informatiques, amélioration des processus de maintien en condition opérationnelle, identification de l'ennemi et soutien à l'action du soldat sur le

1. V. ss 596 s.
2. Une vingtaine d'États ont acquis des drones armés entre 2010 et 2020 et la Chine apparaît du reste comme l'un des grands fournisseurs au regard des restrictions d'exportation de ce type de dispositifs qui sont en vigueur aux États-Unis, v. M. Horowitz, J. Schwartz, M. Fuhrmann, « China Has Made Drone Warfare Global », *Foreign Affairs*, 20 novembre 2020 [https://www.foreignaffairs.com/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

champ de bataille, etc.). On évoque ainsi l'émergence de systèmes d'armes létaux autonomes (SALA). Si le genre renvoie bien à une pluralité de systèmes dont le degré d'autonomie – capacités d'analyse de l'environnement, de déplacement, d'auto-apprentissage, de sélection et de neutralisation des cibles – mais aussi le degré d'indépendance – non-ingérence de l'homme dans la conduite de leurs opérations – peuvent varier, la qualification doit être réservée, *stricto sensu*, aux systèmes à l'autonomie multidimensionnelle et à l'indépendance totale une fois activée. C'est ainsi que la plupart des États l'entendent, les SALA doivent correspondre à des dispositifs où l'homme « n'est plus dans la boucle » [1]. La perception d'une nouvelle révolution dans les affaires militaires et stratégiques suscite quoi qu'il en soit un certain nombre de craintes [2]. Le sujet est désormais discuté dans nombre de forums internationaux, en particulier dans le cadre de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques (CCAC). Plusieurs puissances, comme la Chine ou les États-Unis, investissent massivement dans le domaine de l'intelligence artificielle (multiplication des brevets déposés en la matière, etc.) car la façon de faire la guerre va sans doute considérablement évoluer. La France, pour sa part, a créé des structures (cellule de coordination de l'intelligence artificielle de défense, par exemple) et annoncé un plan d'investissement de 100 millions d'euros par an de 2019 à 2025 [3]. Après, à supposer que la robotisation et l'intelligence artificielle nécessaires à une pleine autonomie et indépendance décisionnelle soient à l'avenir dis-

1. Pour la France, il s'agit de systèmes « caractérisés par une capacité de se déplacer librement, de s'adapter à leur environnement et de réaliser le ciblage et le tir d'un effecteur létal (balle, missile, bombe...) [...] en autonomie totale de fonctionnement », v. le Non-papier « Cartographie des développements techniques » distribué par la France lors de la réunion informelle des experts dans le cadre de la CCAC (Genève, 2016) (http://www.unog.ch/). En 2021, le comité d'éthique de la défense s'est dit favorable au développement d'armes intermédiaires, de systèmes d'armes létaux intégrant de l'autonomie (SALIA), v. le rapport spécifique publié (https://www.defense.gouv.fr/). Dans ce domaine, les initiatives et nouveaux développements apparaissent nombreux. En revanche, à ce stade tout du moins, les différents dispositifs demeurent non létaux ou placés sous la supervision active de l'homme. Aller plus loin suppose encore dans la plupart des situations un saut technologique majeur.
2. Après la poudre et le nucléaire, c'est donc au tour non d'une nouvelle arme mais d'un nouveau genre de combattant de susciter peurs et angoisses. Les organisations non gouvernementales ont ainsi fait de l'interdiction des « robots tueurs » une nouvelle cause à défendre, une de leurs trois grandes campagnes en faveur d'un « désarmement humanitaire ». On peut entendre par « désarmement humanitaire » cette volonté de la société civile, au nom de la protection de la dignité humaine et de la sauvegarde des normes et principes traditionnels du *jus in bello*, d'interdire sur le champ de bataille certaines armes qui auraient des effets redoutables ou poseraient des enjeux éthiques majeurs. Aujourd'hui, trois campagnes d'interdiction dominent les débats. Elles visent les armes explosives (dont les effets en zones peuplées sont particulièrement dévastateurs, v. l'*International Network on Explosive Weapons* (http://www.inew.org)) ; les armes nucléaires (v. le site de la campagne internationale pour l'abolition des armes nucléaires (http://fr.icanw.org)) ; et donc les « robots tueurs » (« Stop Killer Robots » initiée par *Human Rights Watch* et portée par une coalition d'ONG depuis 2013, v. le site internet (https://www.stopkillerrobots.org)).
3. V. le discours de la ministre des Armées, « Intelligence artificielle et défense », Saclay, 5 avril 2019 (https://www.defense.gouv.fr/).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ponibles, rien ne dit que le politique engagerait sur le terrain des armes qu'il ne maîtriserait pas *a minima*. Mais ces évolutions sinon ruptures technologiques autorisent également une nouvelle course à l'hypervélocité ou à la présence stratégique dans l'espace extra-atmosphérique.

289 ***Irruption des dimensions non cinétiques.*** La grammaire de la conflictualité s'est sophistiquée et la compétition stratégique se joue de plus en plus ailleurs que sur le strict terrain de l'affrontement armé. Les leviers non cinétiques deviennent centraux. Il s'agit de l'ensemble des mouvements non militaires et actions subversives mobilisés pour appuyer une opération contre un adversaire, qu'il s'agisse de le frapper directement – mais autrement – ou de fragiliser les soutiens qui sont les siens. Certes, l'opposition « traditionnelle » entre deux armées précisément identifiées n'a jamais résumé à elle seule ce qu'est la guerre. Les États ont de longue date recouru à des méthodes discrètes et parfois indirectes, qu'il s'agisse de forces spéciales [1] ou de « proxies » [2]. Mais, au-delà, la dimension non militaire prend désormais une part croissante. La guerre dite « hybride » se renouvelle. Elle se caractérise par l'implication dans une opération extérieure – qui n'est d'ailleurs plus toujours reconnue par les parties comme un conflit armé –, d'une combinaison de moyens conventionnels, d'actions clandestines, d'unités militaires ou paramilitaires, de mesures politiques orientées (comme des référendums d'auto-détermination dans les régions dominées), de propagande et de désinformation [3]. Comme le dit Élie Tenenbaum, le concept de guerre hybride tient un peu de l'« auberge espagnole stratégique » [4]. Il renvoie néanmoins à une réalité difficilement contestable, l'effacement des frontières entre état de guerre et état de paix (plus de déclarations de guerre, plus d'opérations officiellement assumées mais le recours croissant à des opérations clandestines et à des intermédiaires privés pour faire plier l'adversaire). Aujourd'hui, tout conflit armé apparaît, à un stade ou un autre, « hybride » ou « intégral », l'ensemble du spectre des moyens offensifs disponibles étant mobilisé. Le général Beaufre rappelait déjà en 1963 que la guerre était devenue « ouvertement totale, c'est-à-dire menée simultanément dans tous les domaines, politique, économique, diplomatique et militaire » [5].

1. Unités légères, composées de soldats d'élite et destinées à des missions ponctuelles qui impliquent parfois des techniques non conventionnelles.
2. Groupe local instrumentalisé par une puissance étrangère.
3. Pour la Commission européenne, une menace hybride se présente par conséquent comme un « mélange d'activités coercitives et subversives, de méthodes conventionnelles et non conventionnelles (c'est-à-dire diplomatiques, militaires, économiques, technologiques), susceptibles d'être utilisées de façon coordonnée par des acteurs étatiques ou non étatiques en vue d'atteindre certains objectifs, sans que le seuil d'une guerre déclarée officiellement ne soit dépassé. Généralement, le principal objectif recherché est d'exploiter les vulnérabilités de la cible visée et de créer de l'ambiguïté pour entraver les processus décisionnels », in Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides. Une réponse de l'Union européenne, 6 avril 2016, JOIN(2016) 18 [http://eur-lex.europa.eu/].
4. « Le piège de la guerre hybride », IFRI, Focus stratégique n° 63, octobre 2015, p. 9.
5. A. Beaufre, Introduction à la stratégie, *op. cit.*, p. 25.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

C'est d'autant plus vrai au XXIe siècle. La stratégie indirecte de la Russie en Géorgie (2008) ou en Ukraine (depuis 2014) est une première illustration [1], celle de l'Iran à l'égard de l'Arabie saoudite une seconde (avec, par exemple, le flou entretenu lors de l'attaque en septembre 2019 de plusieurs sites pétroliers saoudien). Les États prennent en tout cas conscience du recours croissant à ces techniques. En 2017, par exemple, neuf États, dont la France, ont ainsi mis en place un Centre d'excellence contre les menaces hybrides (Helsinki). Il convient alors de prendre la mesure de deux dimensions non cinétiques majeures, la guerre cyber et la guerre de l'information, afin de mieux saisir toutes les faces de la conflictualité contemporaine.

a) *La guerre cyber*. Après la terre, la mer, l'air et l'espace, le cyber devient désormais un nouveau terrain d'affrontements, un nouvel espace de conflictualité. Le cyberespace s'impose en ce sens comme un enjeu stratégique en temps de paix et un espace de confrontation en situation de guerre. Il faut dire qu'Internet [2] offre un immense champ d'action pour les opérations offensives, qu'il s'agisse simplement de cybervandalisme, de cyberespionnage, de cyberterrorisme et donc de cyberguerre ou « cybercoercition » (avec un volet propagande et un volet action contre des institutions ennemies afin de paralyser les systèmes d'information civils et militaires ou les infrastructures de transport) [3]. À ce jour, des fameux hackers du groupe *Anonymous* aux services russes spécialisés en passant par les informaticiens de Daech, les cellules d'actions dans le cyber se multiplient. Chacun a bien conscience, avec la numérisation croissante des données, de l'impact d'Internet dans le quotidien des institutions et des habitants d'un État. L'arme cyber apparaît ainsi comme une des plus accessibles et certains États ont massivement investi dans ces techniques, à travers parfois différents « proxies ». En 2010, la découverte du ver *Stuxnet*, développé par les Israéliens et Américains afin de neutraliser des pans du programme nucléaire iranien, démontrait déjà les progrès accomplis dans les capacités de frappe. En 2020, une cyberattaque massive a frappé plusieurs administrations américaines avec un logiciel espion dissimulé au cœur d'un outil de supervision des réseaux informatiques. Un an plus tard, une opération majeure touchait Microsoft alors que plusieurs sites officiels russes étaient également bloqués – ce que

1. Au demeurant, pour la Russie, c'est l'Occident qui conduit contre elle cette sorte de « guerre » en cherchant à renverser les régimes proches de Moscou par des canaux détournés (soutiens aux opposants, sanctions diverses, frappes « ciblées », campagnes médiatiques, etc.)
2. V. ss 182.
3. La science-fiction contemporaine relaie ces bouleversements et imagine même une confrontation exclusivement cyber entre les grandes puissances actuelles. Il faut dire que la cyberguerre permet aux régimes chinois ou russe de compenser l'avantage technologique des États-Unis. Dans *Ghost Fleet*, par exemple, Peter W. Singer et August Cole imaginent un prochain conflit mondial qui opposerait la Chine et la Russie aux États-Unis et qui donnerait lieu à des attaques uniquement spatiales, électroniques ou cybernétiques, mais capables de paralyser les forces conventionnelles de l'ennemi (*Ghost Fleet : A Novel of the Next World War*, Dolan, Eamon Dolan / Mariner, 2016, 416 p.).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

beaucoup ont présenté comme l'exécution d'une cyber-riposte annoncée [1]. En réalité, le Web est un milieu fragile. Des attaques par déni de service à partir d'un pool d'objets connectés (botnet) peuvent être rapidement menées. Dans le grand jeu international, le cyberespionnage et le cybersabotage deviennent des vecteurs de renseignement et des moyens d'intervention. Nombre d'États essaient de réguler le phénomène en adoptant des sortes de chartes de bonne conduite à l'image de l'Appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberespace (2008) [2], ou en s'interrogeant sur l'impact des menaces dans le cyberespace sur la paix et la sécurité internationales à l'instar des négociations du Groupe des experts gouvernementaux chargé d'examiner les progrès de la téléinformatique dans le contexte de la sécurité internationale [3]. Il n'en demeure pas moins que chacun révise ses doctrines et ses pratiques en la matière. Depuis 2014, par exemple, l'OTAN reconnaît qu'une cyberattaque peut être qualifiée d'acte de guerre et qu'une invocation conséquente de l'article 5 ne saurait être exclue [4]. La France considère dans le même sens que toute pénétration d'origine étatique non autorisée dans ses systèmes peut être constitutive *a minima* d'une violation de souveraineté et qu'on ne saurait exclure qu'une cyberattaque puisse atteindre le seuil de l'agression armée à laquelle la France peut répondre par la légitime défense, y compris préemptive [5]. Les autorités développent depuis quelques années des capacités offensives dans le domaine cyber et repensent l'action « riposte / neutralisation » en la renommant « lutte informatique offensive » (LIO). L'arme cyber pourra le cas échéant répondre à une agression armée,

1. D. Sanger, J. Barnes et N. Perlroth, « Preparing for Retaliation Against Russia, U.S. Confronts Hacking by China », *The New York Times*, 7 mars 2021.
2. [https://www.diplomatie.gouv.fr/]
3. V. notamment le rapport du Groupe institué par l'Assemblée générale des Nations Unies, A/68/98, 24 juin 2013.
4. Traité de l'Atlantique Nord (Washington, 4 avril 1949, *RTNU*, 1949, p. 243), article 5 : « [l]es parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales ».
5. Ministère des Armées, *Droit international appliqué aux opérations dans le cyberespace*, précité, p. 6 s. « Une cyberattaque pourrait être qualifiée d'agression armée dès lors qu'elle provoquerait des pertes humaines substantielles ou des dommages physiques ou économiques considérables. Ce serait le cas d'une opération dans le cyberespace provoquant une déficience des infrastructures critiques avec des conséquences significatives, ou susceptibles de paralyser des pans entiers de l'activité du pays, de déclencher des catastrophes technologiques ou écologiques et de faire de nombreuses victimes » (*ibid.*, p. 9, v. aussi SGDSN, *Revue stratégique de cyberdéfense*, février 2018 [http://www.sgdsn.gouv.fr/]).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

qu'elle soit de nature cyber ou non [1]. Plus généralement, les États ont créé des services spécialisés – comme le Cyber Command aux États-Unis ou l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information en France (ANSSI) – et revu leurs doctrines en la matière [2]. Le droit international ici applicable demeure incertain dans la mesure où les règles spécifiques qui pourraient exister ne semblent pas bénéficier du soutien et de la reconnaissance des États intéressés. Il reste quelques initiatives louables mais partielles sinon partiales, à l'instar du Manuel de Tallinn 2.0 qui propose 154 « règles » du droit international coutumier applicable aux cyber-opérations [3]. Mais il ne s'agit que d'une œuvre doctrinale qui semble parfois déconnectée du droit positif (en évoquant, par exemple, un titre à agir militairement contre un État qui n'aurait pas la capacité ou la volonté de prévenir une cyberattaque privée préparée à partir de son territoire) et qui est encore marquée par une vision occidentale sinon atlantiste du phénomène.

b) *La guerre de l'information*. Le poids de l'information et de la désinformation dans la compétition stratégique comme dans la conduite d'un conflit armé ne date pas de la révolution numérique. Déshumaniser l'ennemi ou l'adversaire, fragiliser les soutiens dont il peut bénéficier, le tromper sur ses intentions et ses capacités suppose d'investir le champ de la diffusion de données prétendument factuelles [4]. Simplement, avec l'avènement d'Internet et des réseaux sociaux, la production et la diffusion de l'information deviennent des enjeux d'autant plus centraux qu'ils impliquent une multitude d'acteurs et touchent désormais directement le grand public. L'impact de la publication de documents diplomatiques confidentiels, par Wikileaks et d'autres, a aussi contribué à ce que chacun revisite sa stratégie de communication. S'il faut bien constater une dématérialisation croissante des frontières de la défense, les enjeux dépassent en réalité largement le cadre de l'affrontement direct. La désinformation

1. « Cyberdéfense : bilan et nouveaux chantiers annoncés par le ministre », 12 décembre 2016 [https://www.defense.gouv.fr/].
2. La France, par exemple, qui a donc redéfini sa « lutte informatique offensive », cherche à faire du cyber une « arme de supériorité opérationnelle », une capacité interarmées, qui suppose notamment la conception et le développement de nouveaux dispositifs, le recrutement et la formation de « cybercombattants », l'acculturation des militaires à ces nouvelles armes et le réajustement des coopérations avec les alliés en ce domaine.
3. M. Schmitt (éd.), *Tallinn Mannual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge Université press, 2017, 598 p.
4. Comme le disait le Juge russe du Tribunal de Nuremberg dans son opinion dissidente critiquant l'acquittement de Hans Fritzsche, directeur de la section de radiodiffusion au ministère de la Propagande nazie : « *The dissemination of provocative lies and the systematic deception of public opinion were as necessary to the Hitlerites for the realisation of their plans as were the production of armaments and the drafting of military plans. Without propaganda, founded on the total eclipse of the freedom of press and of speech, it would not have been possible for German Fascism to realise its aggressive intentions, to lay the groundwork and then to put to practice the war crimes and the crimes against humanity. [...] In his Court testimony, defendant Goering named three factors as essential in the successful conduct of modern war according to the Nazi concept, namely, (1) the military operations of the armed forces, (2) economic warfare, (3) propaganda* », in opinion dissidente de I.T. Nikitchenko au jugement de Frizsche, 1er octobre 1946 [https://avalon.law.yale.edu].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et la lutte contre la désinformation sont des éléments clefs, désormais, dans toute tension entre acteurs des relations internationales.

Pour reprendre la typologie proposée par Charles-Philippe David et Olivier Schmitt [1], on peut identifier quatre registres différents : la propagande, la désinformation, la subversion et le sabotage. Le premier correspond à une couverture partiale de la réalité au profit de l'auteur, le deuxième à l'invention de fausses nouvelles pour servir plus discrètement que ne le fait la propagande le « narratif » de l'auteur, le troisième au soutien direct ou indirect à des « proxies » ou relais extérieurs masqués (agences d'information, blogs ou prétendues plateformes de journalistes, GONGOs, etc.) qui reprennent « sous couverture » le « narratif » choisi, le dernier à des actions illégales qui visent notamment à promouvoir les figures locales proches de l'auteur (par exemple lors d'élections dans le pays cible). L'ensemble renvoie à l'évolution des moyens puisque l'information peut être désormais massivement « arsenalisée » [2]. En effet, on observe une « désintermédiation » dans la diffusion de l'information avec la propagation instantanée et virale – notamment sur les réseaux sociaux – de l'information manipulée. Le cyber vient ainsi appuyer une guerre de l'information, revisiter les pratiques habituelles de la propagande. Par des intrusions dans des sites officiels gouvernementaux, on peut alors obtenir des données qui peuvent perturber la sécurité nationale mais aussi révéler aux populations concernées des pratiques que les États auraient préféré taire. Par l'action de robots duplicateurs (« *bots* »), on diffuse à grande échelle des « *fake news* » (nouvelles fabriquées), des « mèmes » au message politique. On « trolle », par des commentaires souvent anonymes, les forums de discussion et les espaces communautaires des grands journaux afin de défendre une autre vérité lorsqu'un papier défavorable est publié.

L'information du grand public devient en ce sens un enjeu majeur, une sorte d'arme par destination contre les régimes ouverts et démocratiques. Les élections, en particulier, ces moments clefs de la vie politique d'une démocratie, font parfois l'objet d'attaques de puissances étrangères ou d'acteurs non étatiques tels que les groupes djihadistes qui cherchent par des campagnes de désinformation à promouvoir l'un des candidats jugé plus proche de leurs intérêts ou à produire de la contestation interne en jouant sur des thématiques clivantes (immigration, criminalité, par exemple). Un autre domaine sensible est celui de l'action extérieure. Au Mali ou en Centrafrique, par exemple, la Russie tente manifestement de fragiliser les positions françaises à grands coups d'« infox » diffusées sur les réseaux sociaux (comme celle évoquant l'implication de l'armée française dans un trafic d'or au Mali). Mais les puissances illibérales n'ont pas le monopole de ces « opérations psychologiques » ou de ces « opérations militaires d'influence » pour reprendre certaines expressions consacrées.

1. C.-P. David et O. Schmitt, *La Guerre et la Paix : approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, *op. cit.*, p. 216.
2. V. le rapport du CAPS/IRSEM, *Manipulation de l'information. Un défi pour nos démocraties*, 2018 (https://www.defense.gouv.fr/).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Difficile, en effet, de ne pas aller sur ce terrain et de ne pas répondre aux attaques dont on fait l'objet. Dans les enjeux de communication sur les opérations extérieures menées dans la bande sahélo-saharienne, Facebook a d'ailleurs supprimé un certain nombre de « faux comptes » présumés russes – mais aussi français [1]. Il s'agit de la première mise en lumière de la lutte informationnelle dans le cyberspace dans laquelle se serait désormais engagée la France [2].

En fin de compte, si les moyens se renouvellent, et la perspective de « *deepfake* » ou de vidéos créées par de l'intelligence artificielle et quasi impossibles à distinguer de vraies images ne fait que renforcer les inquiétudes, le fond ne change guère. On entend toujours abuser l'ennemi, influencer l'opinion publique [3], fragiliser l'« arrière » d'un régime, en particulier d'un régime démocratique, comme l'attestent les efforts de Moscou pour perturber le climat politique et la tenue des scrutins de ses voisins démocratiques. Il n'empêche, la guerre de l'information apparaît à présent centrale dans les rivalités entre puissances comme dans l'œuvre de groupes subversifs. Les relations entre la Chine et les États-Unis sont spécialement affectées par ce nouveau champ d'affrontement avec des expulsions mutuelles de journalistes et des discours officiels qui rendent responsable l'autre d'évènements perturbateurs de l'ordre international. On l'a notamment vu au sujet du Covid-19 ; la Chine évoquant au début un virus introduit par l'armée américaine, les États-Unis parlant pendant un temps d'un « virus chinois ».

C. Guerres françaises

290 ***Opérations extérieures actuelles.*** En ce qui concerne plus particulièrement les interventions militaires des démocraties, on observe une sorte de fragmentation de leurs engagements armés à l'étranger. La France ne se lance plus formellement dans des « guerres » mais multiplie les opérations extérieures (OPEX) [4]. Cette évolution quantitative et géogra-

1. N. Gleicher, D. Agranovich, « Removing Coordinated Inauthentic Behavior from France and Russia », 15 décembre 2020 [*https://about.fb.com/*]. V. ici les analyses de Graphika [https://graphika.com/].
2. Le Centre interarmées des actions sur l'environnement (Lyon) est en charge d'une partie de ces actions non cinétiques. Il peut parfois être tentant aussi de sous-traiter aux « fermes à *trolls* » situées sous d'autres tropiques et qui proposent leur service...
3. Par exemple, au moment de la Guerre du Golfe et alors qu'il fallait convaincre le Congrès américain de soutenir l'opération, une prétendue infirmière koweitienne vint déclarer que les services de Saddam Hussein avaient l'habitude de débrancher les couveuses dans les maternités de Koweït City. Il s'agissait d'une histoire totalement inventée et présentée en réalité par la fille de l'ambassadeur du Koweït aux États-Unis. On se rappelle également de la communication américaine au moment de l'entrée en guerre contre l'Irak en 2003, avec la prestation remarquée du Secrétaire d'État Colin Powell au Conseil de sécurité pour convaincre l'opinion publique que le régime de Saddam Hussein possédait des armes de destruction massive.
4. Pour mémoire, des années 1960 au début des années 1990, la France est intervenue une trentaine de fois, essentiellement en Afrique, pour répondre à la demande d'États alliés (Tchad) ou pour protéger ses ressortissants (Kolwezi au Zaïre, 1978). Depuis 1989,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

phique des engagements de la France s'est d'ailleurs faite en parallèle de la professionnalisation des armées. Aujourd'hui, la France mène donc plusieurs opérations extérieures simultanées, qui sont marquées par leur durée ou leur dureté, par les contraintes qu'elles doivent surmonter, par le poids des défaillances étatiques dans les crises en question. Précisément, les forces françaises sont actuellement déployées sur plusieurs OPEX (environ 7 000 hommes dans les opérations *Barkhane* – en cours de réduction et de redéfinition – et *Chammal*, dans sept missions de l'ONU, deux missions de l'OTAN et six missions de l'UE). L'opération *Barkhane*, dans la bande sahélo-saharienne, est celle qui a le plus mobilisé lors de ces dernières années (2014-2021). Les troupes y combattent, depuis 2014, au sein d'un territoire grand comme l'Union européenne, un ennemi en recomposition permanente [1]. Dans des espaces immenses, parfois compartimentés, où les conditions climatiques éprouvent grandement les hommes et les matériels, et où les autorités locales n'ont plus les moyens ou la volonté d'être présentes, les djihadistes ont conservé une grande influence. Les années 2019 et 2020 ont à cet égard été les plus meurtrières pour l'engagement français, et la zone dite des « trois frontières » (Mali, Burkina Faso, Niger) a connu début 2021 les pires attaques djihadistes commises à l'encontre de civils depuis 2015 (une centaine de morts, région de Tillabéri, Niger, 2 janvier 2021 ; près de deux cents morts, région de Sebba, Burkina Faso, 4 juin 2021). L'environnement humain n'est pas simple, avec une différenciation parfois difficile sur le terrain entre « l'ami » et « l'ennemi », entre les groupes non étatiques partenaires et les adversaires. L'environnement politique, enfin, n'est pas toujours porteur, spécialement quand la stratégie d'ensemble est peu identifiable [2]. Dans ces conditions, l'engagement français ressemble par-

la France accentue ses interventions armées à l'étranger, sur des fondements différents (opérations de maintien de la paix, résolutions du chapitre VII du Conseil de sécurité, OTAN, Union européenne, légitime défense collective ou individuelle), pour des motifs variés (contre-insurrection, interposition, renseignement, formation, etc.), et sur des théâtres pluriels (conflits armés internationaux ou non internationaux, crises de haute ou de basse intensité).

1. L'intervention française avait initialement comme objectif de refouler une initiative frontale et ouverte de trois mouvements terroristes lancés à la conquête de Bamako (opération *Serval*, 2013-2014). Avec *Barkhane*, l'engagement s'est régionalisé et unifié en une seule opération (fusion *Serval*/*Epervier*). L'ambition reste de mettre les forces partenaires à la hauteur d'adversaires de nouveau tapis dans l'ombre. Il s'agit aussi de soutenir la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et de prendre en compte la porosité des frontières sur place et le *continuum* de la menace dans la bande sahélo-saharienne (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad, États ici associés au sein du G5 Sahel). Pour la ministre des Armées, « qu'il s'agisse de Daech ou Al-Qaida, la France frappe ceux qui, au nom de leur idéologie mortifère, s'en prennent aux populations civiles et souhaitent déstabiliser les États de la région » (Communiqué du 13 novembre 2020 [https://www.defense.gouv.fr/]). Le dispositif a changé en 2021, pas l'objectif.
2. Il peut y avoir un grand décalage entre la vision politique de la projection des forces françaises et la réalité militaire du terrain, où les groupes terroristes conservent l'initiative du moment, du lieu, du mode d'affrontement et où la population finit par cristalliser son mécontentement à l'encontre des puissances interventionnistes. Paris défend de longue date un triptyque « diplomatie-défense-développement », une approche globale

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

fois à la peine de Sisyphe. Des régions sont sécurisées avant de retomber dans des troubles insurrectionnels faute de solutions politiques. Plus largement, ces OPEX se déroulent dans une ère de nouvelles turbulences, avec la persistance du risque terroriste, le retour des politiques de puissance et l'affaiblissement de l'ordre international qui rendent l'environnement stratégique durablement instable et incertain. Des moyens supplémentaires ont été alloués par la récente loi de programmation militaire (2019-2025, dans le cadre du plan « Ambition 2030 pour nos armées ») afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre compte tenu du retour de quelques crises interétatiques, du développement des missions de stabilisation extérieure au long cours et, bien entendu, du poids de la sécurité nationale (les opérations intérieures – « OPIN » – qui mobilisent de nombreux militaires). En fin de compte, ce sont plus de 600 soldats français qui sont morts en mission à l'étranger depuis la fin de la guerre d'Algérie. La plupart sont aujourd'hui victimes non de combats rapprochés mais d'engins explosifs improvisés ou d'accidents lors de manœuvres visant à débusquer un ennemi invisible, à l'instar des 13 soldats décédés à la suite d'un accident d'hélicoptères au Mali (2019).

§ 3. Le renseignement, les services secrets et les opérations clandestines

291 ***Renseignement.*** Produit d'une démarche orientée de recherche de données, le renseignement permet de mieux connaître le milieu dans lequel on opère et de réduire l'incertitude dans la prise d'une décision. Pour reprendre Pierre Brochant, « la diplomatie utilise un grand-angle et le renseignement un téléobjectif » [1]. Peter Gill et Mark Phythian définissent plus précisément le renseignement comme : « un terme englobant une série d'activités – de la planification et de la collection d'informations en passant par l'analyse et la dissémination – conduites en secret, dans l'objectif de maintenir ou de renforcer la sécurité relative en apportant une anticipation des menaces ou des menaces potentielles selon des modalités permettant l'introduction de stratégies ou de politiques préventives incluant, si besoin est, des activités spéciales ou clandestines » [2]. Le

reprise avec les quatre piliers promus lors du Sommet de Pau (2020) : le sécuritaire, la formation, la gouvernance et le développement. Mais, sur l'épineuse question du partage du pouvoir, les Accords de Ouagadougou (2013) ou d'Alger (2015) qui prévoient l'intégration d'ex-rebelles dans les forces de défense maliennes et une plus grande autonomie des régions du Nord n'ont pas été appliqués par l'ensemble des parties. Au-delà de l'annonce de la fin de *Barkhane* (juin 2021), la stratégie de sortie de la France s'annonce complexe. Nul partenariat de combat réellement effectif, peu d'effets structurants des actions diplomatiques et humanitaires entreprises.

1. J.-C. Cousseran et P. Hayez, *Leçons sur le Renseignement*, Paris, Odile Jacob, 2017, 432 p., p. 255, cité in T. Gomart, *Guerres invisibles. Nos prochains défis géopolitiques*, Paris, Tallandier, 2021, 315 p., p. 202.
2. Cité par C.-P. David et O. Schmitt, in *La Guerre et la Paix : approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, *op. cit.*

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

renseignement peut concerner la sécurité militaire ou non militaire, la prospérité ou même la politique juridique d'un État (par exemple en identifiant les positions et lignes rouges de ses partenaires dans une conférence internationale). L'activité, certainement inhérente à la nature des relations internationales, se veut discrète et marquée par le poids du politique (le renseignement peut être orienté sinon instrumentalisé), le secret, la méfiance – et les représailles lorsque des espions ou des programmes d'espionnage sont dévoilés [1]. Tout agent travaillant de près ou de loin dans des activités sensibles de l'État et dans le renseignement est d'ailleurs souvent soumis au préalable à une procédure d'habilitation qui peut comprendre différents niveaux (en France : secret défense ou très secret défense, par exemple).

On distingue traditionnellement entre les dimensions offensive (espionnage) et défensive (contre-espionnage) du renseignement même si les frontières ont tendance ici à être parfois brouillées compte tenu de l'évolution des menaces. Le cycle classique du renseignement compte quatre grandes étapes : l'orientation, la recherche, l'exploitation, la diffusion. Les différents services dédiés reçoivent d'abord des autorités politiques et militaires différentes demandes et commandements. Ils mettent alors en œuvre différents capteurs humains et techniques pour recueillir des informations brutes. On peut ici singulariser quatre grandes familles de capteurs : le renseignement d'origine humaine [2], le renseignement d'origine cyber [3], le renseignement d'origine électromagnétique et le renseignement d'origine image. Les données recueillies – et le renseignement est aussi une affaire de bases de données – sont ensuite intégrées, recoupées, analysées et interprétées [4]. L'information obtenue est finalement

1. Certains, comme le Royaume-Uni, ont d'ailleurs longtemps refusé d'admettre qu'ils disposaient de services de renseignement. Les États ne souhaitent évidemment pas rendre publics leurs objectifs et leurs méthodes, ni assumer d'éventuelles opérations extérieures.
2. Il est des sources particulièrement précieuses et parvenir à retourner un officier étranger bien placé peut grandement contribuer à la sécurité d'un État. On se souvient ainsi de l'affaire *Farewell*, souvent présentée comme le plus grand succès – connu – du renseignement français. Les services français (DST puis DGSE) sont parvenus au début des années 1980 à recruter Vladimir Vetrov, un officier soviétique mécontent de son sort, qui a livré à la France des informations de premier ordre – conduisant notamment à l'expulsion de France de 47 Soviétiques dont 40 diplomates. Il fut finalement démasqué et exécuté.
3. Le 11 Septembre a ici incité les États à considérablement revoir leurs procédures et à promouvoir une nouvelle organisation sécuritaire fondée sur la surveillance de masse et la collecte d'un maximum de données en s'appuyant sur le numérique.
4. Un des enjeux clefs aujourd'hui tient notamment à l'accès à certaines données numériques et notamment au contenu des échanges sur les réseaux sociaux lorsqu'ils ne sont pas publics ou ont été effacés. Les services cherchent alors des solutions techniques (algorithmes ?) et juridiques pour pourvoir en particulier accéder aux données relatives au trafic et aux données de localisation aux fins de la sauvegarde de la sécurité nationale. À cet égard, le droit européen est susceptible de contraindre leurs marges de manœuvre puisque la transmission généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation aux services de sécurité et de renseignement n'est pas autorisée, v. CJUE *Privacy International c. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and al.*, C-623/17, Arrêt du 6 octobre 2020.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

diffusée aux décideurs politiques et militaires. Tous n'ont évidemment pas les mêmes capacités d'obtenir puis d'exploiter les renseignements dont ils pourraient avoir besoin. Sur le fond, il s'agit de réduire l'incertitude à défaut de l'éliminer. Le renseignement n'est ni une activité ni une science exacte. Toutes les menaces ne peuvent être pareillement anticipées et nombreux sont les aléas dans la collecte, les erreurs provoquées ou spontanées dans l'interprétation. Et l'activité peut aussi connaître quelques dérives lorsqu'elle ne sert pas l'intérêt national mais l'intérêt partisan. Dans les démocraties, cependant, le renseignement tend à se professionnaliser et surtout à être soumis, au moins pour partie, à un premier contrôle public. On observe en ce sens une tendance au renforcement du cadre juridique des opérations menées – même si les régimes applicables demeurent exorbitants du droit commun [1].

Une coopération entre alliés reste possible, en particulier dans le domaine du contre-terrorisme. Elle se manifeste surtout par des échanges bilatéraux d'informations et le respect du principe de confidentialité (« tiers service », on ne peut révéler à un tiers un renseignement obtenu d'une source étrangère sans l'accord de celle-ci) [2]. Les développements techniques ont pu inciter des États traditionnellement proches à monter ensemble certains programmes comme le réseau Echelon ou l'alliance dite « *Five Eyes* » entre l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. La guerre contre le terrorisme a amplifié le mouvement et les champs d'interventions et de bataille sont désormais aussi traités comme des scènes de crimes. Les éléments recueillis en Afghanistan, Irak ou Syrie sont enregistrés et classés dans des bases de données partagées (opération « *Gallant Phoenix* », sous gouvernance américaine) pour être mis à disposition des services de renseignement ou des juridictions de pays alliés.

En dernière analyse, le renseignement fait face à deux défis majeurs : la multiplication des capteurs possibles, en particulier avec les dimensions cyber et espace, et la diversification des menaces. Il ne s'agit plus seulement d'anticiper les mouvements réguliers d'adversaires précisément identifiés mais aussi de lutter contre un adversaire d'un autre genre – les groupes terroristes – et qui ne répond pas aux codes traditionnels. Les théâtres d'interventions et les objectifs ne sont désormais plus tout à fait les mêmes. Cela ne fait que rendre encore plus nécessaire la coordination entre les différents postes (capteurs, analystes, linguistes, officiers de liaisons, etc.) et services qui travaillent sur ces questions.

1. En France, par exemple, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) instruit les demandes de surveillance et d'interception électronique qui lui sont présentées par les différents services. Son office peut se heurter aux pratiques d'échanges entre services de pays alliés de données techniques de communication. Le régime de ces échanges exclut normalement qu'un tiers comme la CNCTR puisse accéder à ces données.
2. L'ancien président américain Donald Trump semble avoir méconnu ce principe dans certaines de ses conversations avec son homologue russe, in *The Washington Post*, 15 mai 2017.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

292 ***Services secrets.*** Les États disposent donc de services chargés tant de recueillir des informations sur ce qui est jugé utile à la sécurité du pays (du territoire, des ressortissants, des entreprises) que d'agir clandestinement pour servir ces intérêts. Il s'agit d'agences publiques mais qui peuvent parfois faire appel à des sous-traitants privés (comme des sociétés militaires privées à l'instar de ce qu'a pu faire la CIA dans les interventions américaines en Irak ou en Afghanistan). Des institutions et agents ont ainsi pour mission de surveiller les activités d'autres États (rivaux comme alliés) ou celles d'acteurs non étatiques qui pourraient constituer une menace. Ils sont ensuite susceptibles d'intervenir pour récupérer ou neutraliser discrètement une cible, pour changer un gouvernement devenu hostile, pour soutenir les investissements d'une multinationale, ou pour toute autre action jugée opportune [1].

Le phénomène est en réalité assez ancien. On se souvient des célèbres sbires de Charlemagne ou des espions des rois français, tel le chevalier d'Éon, officiellement secrétaire d'ambassade mais directement chargé par Louis XV de surveiller les diplomates en poste à Londres et de réaliser quelques missions spéciales (comme le relevé des côtes britanniques). La Guerre froide a vu se développer les agences spécialisées et les opérations couvertes. Les rivalités entre les agences américaines, israéliennes et soviétiques (CIA, Mossad et KGB) sont d'ailleurs bien connues. Les services secrets ont finalement alimenté tous les fantasmes et nourri un genre particulier, des romans de Ian Fleming, John le Carré ou DOA aux films et séries télévisées comme *Le bureau des légendes* d'Éric Rochant (2015) ou *Homeland* de Howard Gordon (2011). Aujourd'hui, la mondialisation et la guerre contre le terrorisme ont engendré le renouveau des espionnages économiques et des moyens mis au service du renseignement de masse. C'est toute une galaxie d'agences parfois concurrentes qui sont désormais instituées dans chaque État pour conduire de telles opérations.

En France, on compte six services principaux qui rassemblent près de 20 000 personnes pour un budget annuel de deux milliards d'euros. Les agences françaises relèvent principalement du ministère des Armées, du ministère de l'Intérieur ou du ministère des Finances. Au titre des premières, on peut citer la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui a succédé au fameux Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) créé en 1945 et particulièrement « efficace » dans la Guerre d'Algérie ou dans le soutien à certaines activités rebelles en Afrique. La DGSE dont le siège à Paris est surnommé « la piscine » et qui rassemble un peu plus de 5 000 agents (en majorité des civils) est censée n'opérer qu'à l'international et a comme missions principales l'antiterrorisme et la lutte contre la prolifération. Elle collecte et

1. Il est parfois des programmes ambitieux et pour le moins osés, notamment en matière de désinformation de l'adversaire. Il suffit de penser au fameux plan « fortitude » des services britanniques en 1944 visant notamment à faire croire que le débarquement aurait lieu dans le Pas-de-Calais – désinformation qui se renouvelle aujourd'hui avec le recours aux réseaux sociaux et aux « *fake news* ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

exploite le renseignement obtenu, dispose avec le Service Action d'une unité capable notamment de missions « homo » (élimination d'une cible par une équipe envoyée sur place) ou d'interventions sensibles (comme récupérer des otages détenus par des groupes terroristes, des opérations toujours risquées comme le rappelle l'échec du « sauvetage » de l'agent Denis Allex en Somalie en 2013). La Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD, chargée entre autres de la sécurité économique ou de la protection des forces en opération) ou la Direction du renseignement militaire (DRM, qui satisfait les besoins spécifiques des armées) sont deux autres structures, plus petites, à disposition du ministère des Armées. Au titre des institutions rattachées à l'Intérieur, il faut bien évidemment citer la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), chargée de l'antiterrorisme et du contre-espionnage, de la protection du patrimoine économique et de la lutte contre les cybermenaces. Elle rassemble plus de 4 000 agents, essentiellement des policiers et se présente comme le pendant intérieur de la DGSE. Enfin, pour le compte du ministère des Finances, la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) est principalement chargée de la lutte contre la grande fraude douanière et la Cellule de traitement de renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin) se charge en particulier de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La concurrence entre ces services n'est pas surprenante au regard des activités multidimensionnelles des groupes qu'ils observent. Le Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) est chargé de transmettre à l'exécutif les informations principales et doit garantir la cohérence et l'efficacité de ces nombreux services – ce qui n'est pas une mince affaire tant les chapelles et querelles personnelles sont nombreuses (de telles frictions ne sont pas propres à la France et il suffit de rappeler les oppositions entre la CIA, le FBI et la NSA aux États-Unis, celles entre le MI5 et le MI6 au Royaume-Uni, ou celles entre le Mossad et le Shin Bet en Israël). Une Stratégie nationale du renseignement (SNR), élaborée en lien étroit avec les différents ministères concernés, tuteurs ou donneurs d'ordre du Renseignement a été adoptée en 2014 et révisée en 2019. Elle liste les enjeux prioritaires du renseignement (menaces terroristes, anticipation des crises et des risques de ruptures majeures, défense et promotion de l'économie française, lutte contre les menaces transversales comme la menace cyber ou la prolifération des armements) et rappelle les missions du renseignement (aide à la décision, entrave). La lutte contre le terrorisme « endogène » ou « importé » est affichée comme la « première priorité des services de renseignement » [1].

1. Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, Stratégie nationale du renseignement, juillet 2019 (http://www.academie-renseignement.gouv.fr/). Il s'agit aussi de tirer les leçons des attentes de 2015 et de fluidifier les échanges entre services (mais aussi avec l'étranger). À ce titre, la création de plusieurs fichiers dont celui des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) qui recense plus de 20 000 individus aujourd'hui.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

En 2017, le Centre national du contre-terrorisme (CNCT) est d'ailleurs venu renforcer le pilotage stratégique de l'ensemble des services. Une Académie du renseignement rattachée au Premier ministre a également été instituée. Elle concourt à la formation du personnel des services de renseignement, au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement, ainsi qu'à la diffusion de la culture du renseignement. Il faut enfin souligner que d'autres services ou institutions existent et se développent, illustrant les problématiques actuelles, à l'instar du renseignement pénitentiaire. Au-delà d'une frontière entre menaces extérieures et menaces intérieures qui apparaît de plus en plus incertaine, le nombre des services existants, leur collaboration, les moyens alloués et le contrôle de leurs actions apparaissent comme autant de défis majeurs dans l'exercice du renseignement.

293 ***Opérations clandestines.*** Si les actions étatiques programmées et exécutées dans le secret sont des modalités de l'action extérieure d'un État connues de longue date, elles se sont récemment développées dans le contexte de la Guerre froide ou de la guerre contre le terrorisme [1]. Les opérations clandestines visent principalement à obtenir des informations à haute valeur ajoutée, obtenues avec un minimum d'intermédiaires et, le cas échéant, à agir ponctuellement au soutien d'une stratégie plus globale (déstabilisation, désinformation, coups d'État, riposte à des attentats ou à des prises d'otages, etc.) avec des moyens qui peuvent être radicaux (éliminations ciblées, enlèvements de criminels ou de terroristes recherchés, destructions de biens, entre autres exemples). Les opérations clandestines viennent compléter l'action militaire plus classique en s'affranchissant notamment du poids de certaines normes, du contrôle démocratique ou des contraintes diplomatiques. De telles actions se font souvent contre l'indépendance politique et l'intégrité territoriale d'un État. Dans ces conditions, la discrétion permet à l'intervenant de s'assurer que les mesures prises seront efficaces et, le cas échéant, d'éviter d'endosser des interventions qui pourraient se révéler contraires à ses engagements politiques ou juridiques. Il est néanmoins de plus en plus difficile d'agir « clandestinement » sur un terrain tant construire une légende, c'est-à-dire recourir à des identités fictives, est devenu délicat au regard du poids du numérique dans nos vies et des contrôles qui en découlent. De toute façon, la discrétion est parfois toute relative, l'État agissant laissant suffisamment de zones d'ombres dans une opération pour ne pas que l'on puisse trop facilement lui imputer les actes en cause, mais suffisamment d'indices de son implication pour envoyer un message clair à ses opposants ou adversaires. Par exemple, la disparition en octobre 2018 du jour-

1. La littérature ou le cinéma ont d'ailleurs pu s'en inspirer et trouver des scenarii haletants. V. par exemple la série bien connue des *Mission impossible* – et son célèbre avertissement initial « [s]i vous ou l'un de vos agents étiez capturés ou tués, le Département d'État nierait avoir eu connaissance de vos agissements. Bonne chance, Jim » (Bruce Geller, Desilu Productions puis Paramount Television, 1966-1973, États-Unis).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

naliste saoudien Jamal Khashoggi alors qu'il se trouvait dans le consulat de l'Arabie saoudite en Turquie fut certainement pensée à l'origine comme un signal fort adressé aux critiques internes et aux dissidents du régime. Mais de telles opérations « hybrides » ne sont pas faciles à pleinement maîtriser et, en l'espèce, le discours de Riyad s'est heurté aux intérêts de puissances tierces et au propre espionnage de sa représentation en Turquie.

Les opérations clandestines peuvent être pensées et mises en œuvre par des services spéciaux de l'armée ou du renseignement. Comme forme d'action extérieure de l'État, elles ont la particularité de le situer dans l'illicéité et de lui faire prendre des risques politiques importants. Démasquées, elles peuvent placer les agents en cause dans des situations extrêmes. Une opération clandestine n'est donc décidée que pour des objectifs jugés de la plus haute importance et à la suite, normalement, d'une préparation minutieuse. Les nouvelles technologies (drones, cyberespace, etc.) peuvent utilement concourir au succès de ces opérations – du cyberespionnage au cybersabotage – mais aussi les compromettre car elles offrent de nouveaux moyens de surveillance et de contre-espionnage.

Il est finalement difficile de mesurer l'impact de ces opérations faites avec la plus haute discrétion. L'évaluation est au surplus polluée par de la désinformation et des théories complotistes. Il faut souvent attendre l'ouverture des archives, le déclassement de certains documents, pour avoir de premières indications. Par exemple, on croit savoir désormais que les États-Unis, entre 1947 et 1989, ont mené au moins 66 opérations clandestines visant à renverser un gouvernement étranger jugé contraire à leurs intérêts – et un tiers d'entre elles auraient réussi [1] (nombreuses furent notamment les ingérences dans un processus électoral en soutenant matériellement l'une des parties, plus de 80 interventions entre 1946 et 2000 selon l'universitaire Dov Levin [2]). L'une des plus connues est celle ayant visé le Premier ministre iranien Mohamed Mossadegh, tombé en disgrâce à la suite, entre autres, de la nationalisation de l'Anglo-Iranian Oil Company et d'un prétendu rapprochement avec les Soviétiques. Il fut renversé le 18 août 1953 après une campagne impliquant des acteurs locaux (opération AJAX). L'expérience française reste bien sûr marquée par l'échec de l'opération contre le *Rainbow Warrior* (1985), navire de Greenpeace amarré à Auckland en Nouvelle-Zélande et missionné pour perturber les essais nucléaires [3]. La France continue cependant à s'engager dans nombre d'opérations discrètes voire « clandestines » contre ceux

1. *The Washington Post*, 23 décembre 2016 (analyse de Lindsey A. O'Rourke).
2. D. H. Levin, *Meddling in the Ballot Box: The Causes and Effects of Partisan Electoral Interventions*, Oxford University Press, 2020, 320 p.
3. Le navire a été envoyé par le fond, mais l'opération conduisit à la mort accidentelle d'un photographe néerlandais (Fernando Pereira), et l'origine de l'attaque fut rapidement imputée à la France à la suite de l'arrestation des faux époux Turenge et des révélations de la presse. Le ministre de la Défense, Charles Hernu, a finalement été contraint de démissionner et l'amiral Pierre Lacoste, alors patron de la DGSE, fut limogé.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

qu'elle identifie comme ses ennemis. Les exécutions de « cibles » ou « individus » dits « de haute valeur » (*High Value Targets* – HVT – ou *High Value Individuals* – HVI) peuvent, selon les circonstances, être le fait de forces spéciales, de services alliés ou des services secrets. À cet égard, la coexistence en France de forces spéciales de premier plan et d'un Service Action de la DGSE expérimenté interroge quant à la spécificité des missions de chaque composante, en particulier dans la projection sur certains terrains où l'action discrète ou clandestine pourrait être menée par l'une ou l'autre de ces forces.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 2

Le droit comme architecte

294 ***Phénomène.*** Les relations internationales sont également organisées par des normes juridiques que leurs sujets principaux ont inventées et auxquelles ils ont consenti à être liés. On trouve donc dans les rapports interétatiques des règles prescriptives ou prohibitives qui entendent commander les comportements des différents acteurs. Et « ce n'est pas par masochisme que les États fabriquent le droit international et le respectent, mais parce qu'ils y trouvent un avantage. Bien qu'il n'y ait pas de gouvernement international, il existe une société internationale, et il est de l'intérêt de chacun des membres de cette société de vivre dans un cadre ordonné et stable permettant des rapports mutuels et des activités communes » [1]. Au fil du temps, le droit international a pris une dimension considérable dans la structuration des rapports interétatiques et même dans la vie des particuliers. Pour mesurer son importance, l'*American Society of International Law* propose d'ailleurs de manière ludique une centaine d'exemples qui montrent à quel point le droit international façonne nos existences [2]. En normant un certain nombre de relations par différents traités ou coutumes, le droit international facilite le quotidien, les déplacements, les libertés fondamentales, la santé et l'environnement, les relations économiques et sociales, et la paix et la sécurité internationales [3]. Les principales questions de politique internationale – la guerre, la paix, le commerce, les espaces – ne peuvent aujourd'hui être parfaitement comprises sans la prise en compte de leurs dimensions juridiques. Le droit international est partout et chaque État est engagé dans de multiples régimes et obligations. La France, par exemple, est ainsi liée par des milliers d'accords bilatéraux et multilatéraux dont la majorité a été conclue lors des cinquante dernières années.

295 ***Ordre interne et désordre international ?*** Le système juridique créé apparaît assez singulier lorsqu'on le compare à celui connu dans les communautés nationales. Le monde ignore en effet toute organisation juridique comparable à celle que l'on retrouve dans les ordres internes, en particulier dans les démocraties. Dans les sociétés internes, les rapports sont codifiés, les tensions normalement régulées, le changement réguliè-

1. P. Weil, « Le droit international en quête de son identité », *RCADI*, t. 237, 1992, p. 9-370, p. 49.
2. ASIL, International Law : 100 Ways it Shapes Our Lives, 2018 [https://www.asil.org/].
3. Il permet, par exemple, d'envoyer un courrier, de reconnaître un diplôme, d'organiser les transports maritimes et aériens, de s'identifier aux frontières, de promouvoir des

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rement organisé. Rien de cela n'existe dans la société internationale. Nulle séparation horizontale ou verticale des pouvoirs : la structure reste relativement primaire. Elle est composée d'acteurs concurrents qui ignorent tout « monopole de la violence légitime ». Dans toute société interne, un individu qui ne souhaite pas se voir appliquer une règle d'ordre public n'a pas la possibilité, le cas échéant, de ne pas être lié par la norme en cause ou, s'il l'est, de refuser d'en être comptable devant un juge. Dans les relations internationales, en revanche, un État choisit les règles qu'il veut se rendre opposables et les juridictions devant lesquelles il accepte de comparaître. Il est à la fois sujet et auteur direct des normes qui encadrent son comportement [1].

296 ***Définition.*** Il faut alors bien s'entendre sur la spécificité du droit international public – le droit d'une société sans gouvernement, sans juge et sans police – pour saisir ce phénomène devenu central dans les relations internationales. De quoi s'agit-il plus précisément ? Il n'est pas aisé de définir ce qu'est le droit international public. Faut-il reprendre la conclusion d'un collaborateur du juge de la Cour suprême américaine Potter Stewart alors que celui-ci s'interrogeait sur la définition d'une œuvre pornographique : « *Mr. Justice, you will know it when you see it* » [2] ? En l'espèce, on peut se demander s'il est bien raisonnable de vouloir circonscrire précisément le droit international. On se souvient, par exemple, de la définition proposée par Marcel Sibert en 1951 : « l'ensemble des règles qui déterminent les droits et devoirs respectifs, dans leurs relations mutuelles, des seuls États » [3]. Cette proposition apparaît toutefois trop étroite pour recouvrir l'ensemble du champ du droit international public : il suffit de penser au rôle croissant des organisations internationales. Certes, d'une manière tautologique, on peut affirmer que le droit international est simplement le droit de la société internationale, le droit qui régule les relations entre sujets de droit international – mais encore faut-il ici définir ce que l'on entend par société ou sujet. Il faut sinon mettre l'accent sur l'origine et non sur l'objet du droit international public et affirmer que le droit international se comprend comme l'ensemble des énoncés normatifs des conventions, coutumes ou actes unilatéraux formés jusqu'ici et encore opposables. Ces énoncés viennent notamment

libertés fondamentales, de garantir ses investissements, d'arranger la répartition des espaces ou de réguler le recours à la force.

1. Comme le dit Robert Kolb, « le pluralisme parfois extrême qui règne au sein de cette société rend plus difficile que partout ailleurs de fonder le droit sur des valeurs, sur la justice, sur l'idée d'un droit naturel. Quelle justice ? Celle de l'Occident ou celle du Tiers monde ? Celle des États-Unis d'Amérique des investisseurs ou celle du Chili des « exploités » – qu'on se souvienne des arguments d'Allende. Au nom de quoi arbitrer ? C'est dire que la tâche est plus ardue en droit international que partout ailleurs, car le soubassement culturel et politique commun y est des plus réduits », in *Théorie du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2e ed., 2013, 832 p., p. 122.
2. *Jacobellis v. Ohio*, 387 US 184, 22 juin 1964.
3. *Traité de droit international public : le droit de la paix*, Paris, Dalloz, 1951, 992 p., p. 1.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

poser différentes obligations – obligations qu'il n'est d'ailleurs pas toujours aisé de classer [1].

Quoi qu'il en soit, il importe à présent de revenir sur la formation du droit international avant de présenter les fonctions qui lui sont aujourd'hui dévolues.

1. La doctrine propose nombre de typologies distinguant selon l'approche formaliste ou pragmatique retenue les couples : obligations conventionnelles/coutumières, de comportement/de résultat, positives/négatives, préventives/répressives, permissives/prohibitives, interdépendantes/intégrales, etc. Si l'on prend comme point de référence le droit des traités et le droit de la responsabilité, on pourra utilement classer les obligations selon le critère du nombre de sujets liés (obligations unilatérales, bilatérales, plurilatérales, multilatérales, *erga omnes*), selon celui de l'identité des sujets affectés ou lésés par la violation (obligations indépendantes, interdépendantes, intégrales et impératives), selon le critère de l'autorité normative (obligation dérogeables et indérogeables) et selon le critère de la nature des prestations (obligations synallagmatiques, réciproques, asymétriques), v. E. Wyler, « Quelques réflexions sur la typologie des obligations en droit international », *AFDI*, vol. LXV, 2019, p. 25-49, p. 29 s. Pour la distinction entre obligations primaires et secondaires, v. ss 348.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

La formation du droit international public

297 ***Poids de l'engagement.*** Tout système juridique a pour ambition de poser des normes de conduite. La spécificité du droit international tient au fait que les inventeurs de ces normes en sont également les sujets directs, et qu'il n'existe nul Léviathan régulateur. Dans ces conditions, les « sources du droit international public », selon l'expression de la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire ses techniques normatives, présentent des particularités indéniables. Diverses, elles reposent finalement sur un même fondement, l'engagement de l'État. Celui-ci se manifeste par la volonté de l'entité souveraine, par le consentement parfois présumé de ceux habilités à parler en son nom. Il en découle logiquement comme principe la nécessité d'exécuter de bonne foi les normes auxquelles on a librement consenti. Ce fondement de tout système contractuel en général, et du système juridique international en particulier, apparaît d'ailleurs comme une norme du droit positif puisqu'il s'agit d'une coutume mais aussi d'une règle conventionnelle formulée à l'article 2 § 2 de la Charte. Après, le droit international est aussi le produit de choix politiques, de techniques normatives qui doivent être soigneusement différenciées. Il présente nombre de particularités.

SECTION 1

Consentement aux normes posées

298 ***Consensualisme.*** Il existe bien évidemment plusieurs théories sur le fondement du droit international. Mais, pour reprendre Jean Combacau et Serge Sur, « force est de reconnaître que le droit positif ne saurait fournir par lui-même l'origine ou l'explication de sa propre existence. [...] le mystère de la puissance juridique – pourquoi certaines normes, certains actes, se voient revêtus d'une autorité particulière et possèdent la capacité d'engendrer d'autres actes et de dominer d'autres normes –

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

demeure, rationnellement, irréductible »[1]. En réalité, l'origine du droit international dépend avant tout de l'engagement des États. Comme le dit la Cour internationale de Justice dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci : « il n'existe pas en droit international de règles autres que celles que l'État peut accepter »[2]. En d'autres termes, « le droit international n'a pu historiquement et ne pourra encore longtemps être autre chose qu'un droit reposant sur le consentement, exprès ou tacite, des États. Cela donne sa nature véritable et sa tonalité à ce droit »[3]. Certes, le volontarisme n'explique pas, justement, que le consentement oblige, une règle qui semble donc au-dessus de l'emprise des États mais qui est certainement inhérente à la conception même d'un ordre juridique. En toute hypothèse, les États ne s'engagent pas sans intelligence, sans réflexion sur l'intérêt pour eux d'accepter des règles contraignantes. Si l'exécutif a le plus souvent la main dans la décision de se lier internationalement, ses décisions peuvent faire l'objet de différents contrôles – comme c'est le cas en France.

§ 1. Un engagement pensé

299 ***Politique juridique extérieure.*** Nul État ne peut ignorer le droit international public, se désintéresser de sa formation et de ses prescriptions – en particulier au vu de l'importance croissante de la régulation juridique des relations internationales. La politique étrangère d'un État n'est en effet plus totalement ce qu'elle a pu être. Les relations internationales sont davantage et autrement saisies par le droit qu'elles ne l'étaient naguère, et l'État doit désormais prendre en compte un ensemble de règles prohibitives ou prescriptives dans sa relation avec le monde. Des conventions viennent même former des organisations internationales qui ont pour certaines d'entre elles – l'Union européenne, la Cour pénale internationale ou l'Organisation mondiale du commerce, par exemple – des compétences normatives importantes. Dans ces circonstances, qu'il s'agisse de promouvoir les différentes normes et régimes juridiques proposés, ou de s'y opposer, chaque État prend position à l'égard du droit en formation ou existant et adopte une politique juridique extérieure. L'objectif est de faire valoir ses préférences, en fonction d'avantages politiques que le droit pourrait servir[4]. Pour reprendre la formule consacrée

1. J. Combacau & S. Sur, *Droit international public*, Paris, Domat, LGDJ, 12e éd., 2016, 832 p., p. 49.
2. CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt de 1986, déjà cite, § 269.
3. M. Bedjaoui, *Le droit international : Bilan et perspectives*, 1991, Paris, Pedone, 1361 p., p. 2.
4. Au demeurant, le droit international public vient davantage accroître que restreindre la liberté initiale de l'État. Comme le dit Carlo Santulli, « parce qu'il est d'abord le droit des États, fait par les États, il sert (aussi ou d'abord, comme on voudra) l'expansion de leur souveraineté », in « L'expansion de la souveraineté de l'État », *RGDIP*, 2019/3, p. 355-361, p. 360. Le droit international public confère ainsi à ses auteurs et acteurs

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

par Guy de Lacharrière, le droit est aussi « une politique qui a réussi, une stratégie qui a triomphé » [1]. Les positions étatiques au regard du droit international sont en ce sens soigneusement déterminées au regard des gains relatifs que telle norme est en mesure de proposer. Le droit international public apparaît finalement comme une composante décisive de la diplomatie [2]. Il faut dire en plus que nombre d'acteurs peuvent être tentés de se servir du droit international à des fins stratégiques, d'en faire une dimension clef de ce que le général Beaufre appelait la « manœuvre extérieure », celle qui cherche à « s'assurer le maximum de liberté d'action en paralysant l'adversaire par mille liens de dissuasion, comme les Lilliputiens avaient su enchaîner Gulliver » [3]. Ils invoquent alors la violation d'une norme opposable à un adversaire moins pour obtenir réparation que pour fragiliser son discours, pour faire douter du bien-fondé de sa cause, pour rendre plus « coûteuse » telle action de l'adversaire et renforcer ainsi sa propre position dans une situation de tensions. La démarche est parfois qualifiée de *lawfare* (un néologisme anglais, issu de la contraction entre *law* – droit, loi – et *warfare* – guerre, combat) [4]. Ce phénomène prend une dimension plus centrale aujourd'hui par la réunion d'au moins trois éléments : la judiciarisation des relations internationales, la démocratisation des régimes politiques, et les nouvelles technologies de l'information et de la communication [5]. Des acteurs non démocratiques sont

---

de nouveaux droits subjectifs, de nouveaux pouvoirs en matière fiscale, pénale, sécuritaire, etc. S'il peut proposer quelques auto-limitations internes en matière de droits fondamentaux, il autorise surtout une extension concertée de ses pouvoirs externes.

1. G. de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, 236 p., p. 199.
2. Dès lors, lorsqu'un État décide de participer à un traité notamment, il cherche à imposer dans les négociations sa conception du contenu pour lui acceptable de la future norme. Chaque État détermine ses priorités politiques et juridiques, les hiérarchise avant de les adapter aux négociations. Il lui faut alors s'allier avec les États qui partagent ses positions, faire des concessions tout en préservant ses « lignes rouges », exiger la précision de termes susceptibles d'offrir des interprétations ou, au contraire, agir subtilement pour introduire des dispositions permettant d'obscurcir la portée des règles créées. Selon les thématiques et les avantages espérés, un État tentera de défendre tantôt des dispositions qui s'appliqueraient également aux parties, tantôt des privilèges individuels ou catégoriels. Les principaux vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale ont pu, de cette manière, obtenir lors des négociations de la Charte de l'ONU chacun un siège de membre permanent au Conseil de sécurité, v. ss 456.
3. A. Beaufre, Introduction à la stratégie, op. cit., p. 150.
4. Depuis que l'on pratique et pense la guerre, en effet, on admet que la victoire ne dépend pas seulement des succès de l'armée mais aussi sinon surtout du soutien du peuple aux opérations engagées. Raymond Aron parlait ainsi du poids des « forces morales » dans certaines situations. Clausewitz évoquait aussi la possibilité que le centre de gravité, de puissance et de mouvement d'un État, celui « dont tout le reste dépend », puisse être atteint par un choc au sein de la société. Et c'était déjà le sens même des guerres révolutionnaires que de politiser un conflit en situation d'asymétrie afin de contourner le champ de bataille et d'agir sur l'opinion publique.
5. Plusieurs travaux ont alors montré que l'OTAN, par exemple, éprouvait quelques difficultés à prendre en compte les règles de conduite et obligations de ne pas faire en cause tout en maintenant ses standards opérationnels, v. R. Betts, « Compromised Command : Inside NATO's First War », *Foreign Affairs*, vol. 80, 2001, p. 126-132 et, plus largement, O. Kittrie, *Lawfare: Law as a Weapon of War*, Oxford University Press, 2016, 504 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

alors susceptibles de compenser une éventuelle infériorité sur le front militaire par une supériorité dans la résistance au front judiciaire – et politique. Ils entendent en quelque sorte frapper le talon d'Achille des démocraties interventionnistes : la réticence de leurs opinions publiques aux guerres longues, sales et lointaines. Les États-Unis, dans le *National Defense Strategy* de 2005, reconnaissaient ainsi que « *[their] strength as a nation state will continue to be challenged by those who employ a strategy of the weak using international fora, judicial processes, and terrorism* » [1]. On le voit, le *lawfare* décrit ce qui serait une sorte d'abus de droit qui prospère dans ce contexte intermédiaire entre la guerre et la paix qui domine les relations stratégiques contemporaines.

300 ***Institutions impliquées – primat de l'exécutif.*** La politique juridique extérieure des États demeure une politique publique issue d'un processus décisionnel dans lequel interviennent plus ou moins d'acteurs selon les traditions et les intérêts propres de chaque État. D'une manière générale, l'exécutif tient le premier rôle dans l'élaboration de la politique étrangère et donc dans les choix en matière de droit international. C'est lui qui donne l'impulsion, qui oriente la politique étrangère et donc la politique juridique extérieure. Les prises de position, actes unilatéraux et actes concertés qui font le droit international sont avant tout le produit d'échanges entre les différents exécutifs intéressés. Les autres pouvoirs n'ont souvent qu'un rôle de veto, politique ou juridique, au moment du contrôle de la norme conclue par le chef de l'État ou les ministres et services habilités.

En France, la Direction des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères est un des principaux conseillers du pouvoir sur ces questions. Elle regroupe une cinquantaine d'agents. Trois grandes fonctions sont traditionnellement dévolues à ce genre de services. Ceux-ci doivent en premier lieu se prononcer sur toute question juridique posée par une activité extérieure ou par l'application du droit international en droit interne. Ils sont également présents dans les grandes négociations internationales, éclairant les différents enjeux des débats et s'activant pour défendre les options qui ont la préférence de leur gouvernement. Enfin, ces services peuvent intervenir en tant qu'agent de leur État pour les représenter dans différentes procédures engagées, en tant que demandeur ou défenseur, devant les juridictions internationales. On songe évidemment à la Cour internationale de Justice ou à la Cour européenne des droits de l'homme mais aussi au Tribunal du droit de la mer, aux différentes juridictions arbitrales ou à la Cour de justice de l'Union européenne. Selon les questions débattues, des composantes rattachées à d'autres ministères comme celui des Armées ou de la Justice sont également susceptibles de contribuer aux échanges. L'ensemble est coordonné par le Secrétariat général du gouvernement ou les conseillers du chef de l'État. En raison de la

1. National Defense Streategy of the United States, mars 2005 [https://history.defense.gov/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

portée du droit dérivé de l'Union européenne, le Premier ministre peut également compter sur le concours du Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) qui participe à la définition des positions juridiques dans les négociations communautaires. Il assure également le suivi de la transposition en droit interne des directives et des décisions-cadres de l'Union. Plus généralement, les représentants permanents auprès des organisations internationales voient leurs rôles renforcés au vu de l'importance de ces acteurs dans les politiques juridiques des États membres.

§ 2. Un engagement contrôlé – l'exemple français

301 ***Institutions impliquées – Constitution et droit international.*** Dans la plupart des normes suprêmes des ordres juridiques internes, une différence est faite entre les techniques normatives du droit international (traité, coutume, acte unilatéral) [1]. Si le traité fait l'objet de dispositions spécifiques, la coutume ou les actes unilatéraux sont plutôt ignorés par les dispositions cadres des droits nationaux. Il est vrai que c'est par les traités que passe l'essentiel des engagements internationaux de l'État qui peuvent avoir un effet en droit interne. Mais on ne peut que regretter l'incertitude dans laquelle se trouvent la coutume ou certains actes unilatéraux (autres que ceux rattachables au droit européen) s'agissant de leur autorité dans l'ordre juridique national.

En France, le titre spécifique de la Constitution de 1958 commence par un malentendu. Il distingue ainsi entre traités, négociés par le président de la République, et accords, approuvés par le gouvernement (article 52). La distinction, ignorée par le droit international et non définie par le droit interne, n'a guère d'incidences car on sait que la dyarchie au sein de l'exécutif demeure inégalitaire et que le président s'imposera ici comme ailleurs. Elle peut cependant poser une difficulté en période de cohabitation, de non concordance entre majorité présidentielle et majorité parlementaire, même si une telle situation est désormais improbable depuis l'adoption du quinquennat et l'alignement des élections présidentielle et législative. Quoi qu'il en soit, seule la procédure de négociation et de notification du consentement à être lié diffère. Les deux instruments auront ainsi la même portée juridique en droit interne – et en droit international. En revanche, il est regrettable que la norme suprême française n'ait pas consacré la différence bien connue dans la pratique internationale entre accords en forme solennelle et accords en forme simplifiée – seuls les derniers peuvent être opposables du simple fait de leur signature. Les autorités peuvent régulièrement conclure de tels accords mais la Constitution n'en fait pas même mention, si ce n'est *a contrario* dans

1. V. ss 306.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'article 53. En toute hypothèse, quels que soient les effets juridiques des instruments internationaux en cause (énoncés qui visent simplement les rapports interétatiques ou énoncés qui s'adressent aux rapports entre particuliers ou entre souverain et particulier), la Constitution française prévoit un double contrôle aux conventions acceptées par l'exécutif – qui domine la conduite de la politique juridique extérieure. Le premier est dit politique (article 53), le second juridique (article 54).

302 ***Institutions impliquées – contrôle politique.*** Sur le fond, et il est nécessaire mais pas toujours suffisant qu'un instrument conventionnel soit négocié et signé par l'autorité habilitée à le faire (le président, le Premier ministre ou une personne par eux investie des pouvoirs nécessaires) pour qu'il puisse devenir opposable en droit international et être invocable en droit interne. Selon l'article 53 de la Constitution, « les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». Autrement dit, tout traité « important » (sauf peut-être quelques traités d'alliance – mais rien n'empêche l'exécutif de saisir néanmoins le législatif comme pour le traité de l'Élysée de 1963), toute convention qui se rapporte à une matière traditionnellement réservée à la loi par l'article 34 de la Constitution, doivent logiquement être soumis au Parlement afin que celui-ci autorise la ratification. Un quart environ des actes internationaux signés par la France font ainsi l'objet d'un contrôle-autorisation parlementaire. L'exercice prend d'ailleurs une place importante dans le travail des députés et sénateurs. Près de la moitié des projets de loi examinés chaque année concernent l'autorisation ou l'approbation d'engagements internationaux visés par l'article 53 de la Constitution [1].

Il en va finalement de l'exercice des contre-pouvoirs, le législatif devant être en mesure de contrôler les engagements de l'exécutif. L'intervention est cependant minimale, tant il ne s'agit que d'une simple habilitation et non pas, comme aux États-Unis, de conditionner l'autorisation à d'éventuelles modifications ou formulations de réserves. Aucune discussion générale en séance publique, aucune motion ou explication de vote ne sont autorisées. C'est une sorte de quitte ou double. L'autorisation est toutefois la règle même s'il peut y avoir quelques oppositions aux projets de l'exécutif – par exemple, lorsque le gouvernement français a souhaité conclure avec les autorités de Maurice un accord sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à

1. « Statistiques de l'activité parlementaire » [http://www2.assemblee-nationale.fr/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ses espaces maritimes environnants (2010)[1]. À supposer l'autorisation obtenue, l'exécutif demeure maître de la situation. Il est libre de ne pas ratifier finalement l'accord ou le traité en cause, comme il peut privilégier le recours à un référendum fondé le cas échéant sur l'article 11 de la Constitution (par exemple pour le Traité de Maastricht de 1992). Le référendum est d'ailleurs obligatoire dans trois hypothèses : en cas de cession, d'échange ou d'adjonction de territoire (par exemple pour l'Algérie en 1962) ; lorsqu'une telle procédure est soutenue par « un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales » (révision constitutionnelle de 2008, qui introduit le référendum d'initiative partagée) ; s'agissant d'un « traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne » (article 88-5, révision de 2005, à moins d'une motion contraire adoptée par chaque assemblée à la majorité qualifiée des trois cinquièmes).

303 ***Institutions impliquées – contrôle juridique.*** Le contrôle par des institutions ou juridictions françaises est ici limité. Le juge conserve une acception extensive des « actes de gouvernement ». La majorité des actes relatifs aux relations extérieures, les manifestations de la politique juridique extérieure de la France, sont ainsi non-susceptibles d'être contrôlés par le juge. La décision de recourir à la force, la création d'une zone de sécurité dans les eaux internationales, la proposition de candidature au nom de la France à des postes de juges auprès de juridictions internationales, le refus de soumettre un différend à la CIJ, le refus de publier un traité, la reprise des essais nucléaires, l'autorisation de survol de l'espace aérien, et la vente d'armes à un autre État, entre autres exemples, ne peuvent donc faire l'objet d'une quelconque censure directe.

S'agissant des conventions conclues par la France, l'article 54 de la Constitution précise que, si le Conseil constitutionnel est saisi du texte du traité – par les autorités autorisées à le faire (le président de la République, le Premier ministre, le président de l'une ou l'autre assemblée ou soixante députés ou soixante sénateurs) – et qu'il déclare que cet instrument propose une ou plusieurs dispositions contraires à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après une révision de mise en conformité de la Constitution. On se souvient que le droit primaire de la construction européenne a souvent exigé, pour être intégré au droit français, des révisions de la norme suprême (décision du 9 avril 1992 s'agissant du Traité de Maastricht, par exemple). La Constitution française propose d'ailleurs désormais un titre spécifique relatif à l'Union (articles 88-1 et suivants). D'autres conventions, comme le Statut de Rome ou le Protocole facultatif du PIDCP, ont nécessité, avant d'être ratifiés, une révision de la Constitution, qu'il s'agisse notamment de l'immunité du président ou de l'interdiction de la peine de mort.

1. Le gouvernement a cherché ici l'autorisation du Parlement, mais la crainte que cet instrument constitue un précédent négatif pour la souveraineté française sur certains territoires ultra-marins a conduit l'exécutif à arrêter la procédure d'adoption.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Le contrôle de constitutionnalité intervient toujours *a priori*. À ce jour, les juridictions françaises se refusent à tout contrôle *a posteriori* dans le cadre du mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité (article 61-1 de la constitution). Le juge ne peut ainsi censurer une loi autorisant la ratification d'une convention internationale qui n'a pour seul objet que de permettre ladite ratification [1]. Une telle loi est bien appréciée comme insusceptible de porter atteinte aux droits garantis par la Constitution. Il faut dire que cela créerait une incertitude juridique alors que la convention visée est certainement déjà opposable. Finalement, au-delà des conditions posées à ce qu'un instrument international puisse valablement déployer ses effets juridiques, il faut voir quelle est la place réservée en pratique dans l'ordre juridique interne à d'éventuelles normes internationales qui s'adressent aux particuliers [2].

SECTION 2

Variété des techniques disponibles

304 ***Article 38-1 du Statut de la CIJ.*** Si l'ordre international n'a point de constitution, au moins bénéficie-t-il d'une sorte de « traité-cadre » qui éclaire ses propres fondements. La Charte des Nations Unies est ainsi une convention devenue pratiquement universelle et qui possède une autorité particulière si l'on suit les termes de son article 103 [3]. Le Statut de la Cour internationale de Justice qui lui est annexé donne d'ailleurs à cette juridiction compétence potentielle pour traiter de « tout point de droit international ». Il affirme dans son célèbre article 38-1 que « [l]a Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique : a) les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige ; b) la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit ; c) les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ; d) sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit ». Dans la mesure où il s'agit d'une disposition négociée par des États et aujourd'hui acceptée par l'ensemble d'entre eux, et qu'elle vise à borner la compétence des juges censés trancher leurs différends juridiques, il n'est pas excessif d'y voir

1. CE, *Senad Rujovic*, n° 312305, 14 mai 2010.
2. V. ss 346 s.
3. V. ss 336.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

une précieuse indication de ce qu'est le droit international. Ce corpus rassemble ainsi l'ensemble des règles posées grâce aux techniques listées à l'article 38-1 [1]. Certes, cette disposition ne renvoie pas expressément à la catégorie des actes unilatéraux. Mais ceux-ci se rapportent quand même principalement à des traités ou à des coutumes de sorte qu'ils peuvent être rattachés aux techniques ici recensées. Par ailleurs, le *jus cogens* n'est rien d'autre, s'il est bien quelque chose, que l'ensemble des normes générales, coutumières, ayant acquis une qualité particulière [2]. On peut, en revanche, regretter que l'article 38-1-d accorde un statut incertain aux décisions judiciaires et à la doctrine des publicistes, en parlant de moyens « auxiliaires » (voire de « *subsidiary means* » dans la version anglaise) alors qu'il ne s'agit que d'éclairages sur le contenu et la portée des traités, coutumes et principes.

Le droit international public ne peut guère se définir par son contenu, il est en réalité aussi puissant que la volonté de ses inventeurs. On le saisit donc plus facilement par ses canaux et ses modes de production. Le droit international public est ainsi constitué par l'ensemble des obligations que l'on peut trouver dans des conventions opposables, des coutumes, des principes généraux de droit et, s'il faut le préciser, dans des actes unilatéraux des États ou des organisations internationales. En définitive, ce corps de règles s'intéresse plus particulièrement à la régulation des rapports entre États ou avec l'État, même s'il peut aussi régir des rapports essentiellement privés mais qui contiennent un élément d'extranéité (comme la nationalité différente des acteurs en cause) et qui peuvent poser difficulté en matière de loi applicable ou de compétence de juridictions (par exemple, un divorce entre des ressortissants de plusieurs États) – rapports *ordinairement* gouvernés par le droit international dit privé.

305 ***Limites de l'engagement des États ?*** Des États peuvent-ils librement s'engager, quel que soit le champ qu'ils entendent réguler ? Autrement dit, le droit international peut-il s'intéresser à n'importe quel domaine relevant des prérogatives traditionnelles de chaque souverain ? Si l'État peut parfaitement s'« auto-limiter », il n'est pas d'une évidence absolue que le souverain, s'il veut conserver sa qualité même, puisse se dessaisir d'éléments qui constituent l'essence de sa puissance. N'y a-t-il pas, dans l'infinie palette des compétences de l'État, quelques-unes que l'on pour-

1. L'article 38-1, il est vrai, a subi de nombreuses critiques portant sur ses absences et sur ses maladresses. On lui reproche aujourd'hui, alors qu'il a plus de soixante-dix ans – voire qu'il est centenaire puisque sa définition reprend celle déjà proposée par l'article 38 du statut de la Cour permanente de Justice internationale –, de ne plus correspondre au droit tel qu'il se fait. La critique paraît sévère même si certaines expressions comme « nations civilisées » ont maintenant une couleur déplaisante. Mais il ne s'agissait à l'époque que de renvoyer à l'ensemble des systèmes juridiques organisés et l'expression figure d'ailleurs dans nombre d'énoncés conventionnels, à l'image de la fameuse Clause de Martens formulée en 1899 et qui affirme que « les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées ».
2. V. ss 337.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rait dire « impératives », impropres à tout dessaisissement vers un tiers ? Le droit international public connaîtrait ici des limites matérielles, les États ne pouvant conclure des conventions ou former des coutumes dans des domaines qui constitueraient l'essence même de leur souveraineté. On pense en particulier aux questions monétaires, à la police des étrangers, aux compétences judiciaires ou à la défense [1]. En pratique, cependant, l'existence de « droits fondamentaux » qui ne pourraient faire l'objet d'une régulation juridique internationale ne tient pas. Aucune norme contraignante n'interdit à un État d'exercer pleinement sa liberté de s'auto-limiter et de consentir à des obligations juridiques dans un domaine quelconque qui relève de ses compétences. La construction européenne illustre bien la puissance potentielle du droit international qui peut ici servir à la mise en place d'une union monétaire ou d'une coopération judiciaire particulièrement avancée.

306 ***Techniques normatives.*** On peut donc identifier trois techniques qui permettent aux États de s'engager juridiquement, de créer du droit international public. Elles sont toutes assez libérales dans la mesure où l'engagement, s'il doit être libre et réel, n'a pas à répondre à des conditions trop exigeantes. Le silence gardé par un sujet de droit dans une situation juridique qui le concerne est même susceptible, dans certaines conditions, de l'engager. Les outils et instruments existants appartiennent finalement à des registres différents, écrits ou oraux, concertés ou unilatéraux, formels ou informels. La source « historique » du droit international est la coutume. Elle est, selon Paul Reuter, « encore plus centrale que le traité, puisque c'est elle qui porte le traité. Si l'on veut parler d'une « constitution » de la Communauté internationale, il faut dire que celle-ci est coutumière » [2]. Il s'agit de la technique la plus ancienne mais aussi la plus délicate à dévoiler. Pour Jean Combacau, « la coutume touche à l'interrogation la plus fondamentale que puisse s'adresser le juriste : comment du fait se transforme-t-il en droit ? » [3]. Pour autant, la technique aujourd'hui privilégiée est le traité. Elle est celle qui permet des engagements précis et respectueux des conditions imposées par les différents régimes internes (contrôles politique ou juridique [4]). Au demeurant, cette technique n'est pas nouvelle, il existe des traités conclus en des temps bien lointains qui avaient notamment pour rôle de venir acter la fin des hostilités. Enfin, l'État peut aussi s'engager par des actes unilatéraux, ou

1. Comme l'énonce Jean Combacau, l'indisponibilité de ces domaines « ne tiendrait pas à un choix politique qui dessinerait quelque part une frontière entre ce qui est permis et ce qui ne l'est pas au regard de la souveraineté mais à une impossibilité logique de persister dans la qualité de l'État en ayant renoncé à certains éléments qui en composent le statut, tel qu'il est objectivement établi par le droit international », in « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'État », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 47-58, p. 57.
2. P. Reuter, *Introduction au droit des traités*, Paris, Armand Colin, 1972, 236 p., p. 38.
3. J. Combacau, « Ouverture : De la régularité à la règle », *Droits*, n° 3, « La Coutume », Paris, PUF, 1986, p. 3-10, p. 3.
4. V. ss 303-304.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

plus précisément, par la rencontre successive d'un acte concerté et d'un acte unilatéral, ou de plusieurs actes unilatéraux.

§ 1. La coutume comme première technique normative

307 ***Centralité du droit international général.*** Si la coutume n'est mentionnée qu'en deuxième position dans l'article 38-1 du Statut de la CIJ et qu'elle peut paraître aujourd'hui dépassée par la technicité des nouveaux domaines ouverts à la régulation juridique et la multiplication conséquente des conventions bilatérales et multilatérales, elle demeure cependant la pièce maîtresse du droit international. On y trouve en effet la plupart des règles générales et fondamentales pour l'existence même du droit international, qu'il s'agisse du statut attaché à la qualité d'État, de la délimitation des espaces, du recours à la force, du principe que les conventions librement acceptées doivent être exécutées de bonne foi, etc. Pour reprendre l'expression de Serge Sur, « la main invisible de la coutume guide le droit international. Elle est à la fois sa grammaire et son vocabulaire. Elle en commande la structure et les principes » [1]. Le fait que les normes coutumières ont pu ensuite être codifiées dans des conventions et bénéficient désormais d'une autorité conventionnelle n'enlève rien à l'existence et à la valeur de ces règles. La coutume permet en effet de dépasser les aléas d'un traité, comme l'illustre, par exemple, l'absence d'universalité de la Convention de Vienne de 1969. Elle est une sorte de « support-sauvegarde », un témoignage de l'engagement historique des États, à partir duquel on peut choisir – ou pas – des obligations conventionnelles et unilatérales complémentaires ou dérogatoires (par exemple l'article 27 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale qui écarte l'immunité traditionnelle des dirigeants pour les crimes relevant de la compétence de cette juridiction).

308 ***Controverses doctrinales.*** La coutume est également un objet de dispute entre différents courants doctrinaux du droit international. Son existence n'est pas en cause au contraire de son origine et de sa nature. Les thèses volontaristes s'opposent aux thèses non volontaristes et c'est une bonne partie de l'essence du droit international qui est ici en jeu. Précisément, les volontaristes considèrent que la coutume n'échappe pas à la logique des autres modes de formation du droit international et au consensualisme. Elle est bien le produit de la volonté des États, elle ne peut exister que par la rencontre de plusieurs engagements et elle ne saurait être opposée à celui qui l'a constamment refusée. On cite souvent à l'appui de ce postulat, le célèbre *dictum* de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire du Lotus (1927) : « les règles de droit liant les États procèdent [...] de la volonté de ceux-ci, volonté manifestée

1. S. Sur, « La créativité du droit international public », *op. cit.*, p. 141.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

dans des conventions ou dans des usages généralement acceptés comme consacrant des principes de droit »[1].

Les non-volontaristes ne voient pas dans la volonté de l'État l'origine des règles du droit international et l'explication de leur caractère obligatoire. La coutume n'est donc que la traduction de commandements divins, des nécessités sociales ou des lois de la nature selon les différents courants qui se réclament de cette doctrine. Pour beaucoup, la coutume ne serait qu'un fait indifférent à la manifestation de la volonté des États, une sorte de norme subie, par opposition à la norme choisie – le traité. Elle s'impose à eux sans qu'il soit besoin d'attester son existence par autre chose que de simples pratiques. Ce débat n'est pas encore totalement tranché mais on remarquera que l'article 38-1 définit la coutume comme « une pratique générale, acceptée comme étant le droit » et que le juge international, lorsqu'il fait appel à la coutume, affirme régulièrement que sa substance « doit être recherchée en premier lieu dans la pratique effective et dans l'*opinio juris* des États »[2]. L'ensemble laisse donc présumer que la volonté de l'État d'accepter formellement ou au moins de ne pas s'opposer à ce qu'une pratique initiale devienne une norme de comportement est bien un élément nécessaire sinon suffisant.

A. Reconnaissance

309 ***Position du problème.*** On considère traditionnellement que le contenu d'une coutume – support normatif par définition non écrit – est dévoilé par la combinaison de deux éléments, au sens de l'article 38-1-b, celui du constat de la pratique et celui du constat de l'acceptation comme droit de cette pratique ou *opinio juris sive necessitatis*. Comment s'articulent ces deux composantes ? L'élément matériel est plus facile à établir que l'élément psychologique. On peut prendre l'exemple du sentier côtier, façonné à l'origine par différentes figures (habitants, douaniers, marins, etc.) et suivant un tracé dont la raison aujourd'hui peut nous échapper. Il n'empêche, chacun l'emprunte désormais avec le sentiment qu'il *faut* le suivre lorsque l'on entend se promener le long de la mer. Pour autant, la pratique et le sentiment d'obligation se mêlent dans le temps et il est bien délicat de discerner à partir de quel moment deux États vont se sentir liés par des pratiques communes habituelles.

310 ***Précédents – l'élément matériel.*** Quelles sont les qualités exigées pour qu'une pratique constitue un précédent de nature à former une norme coutumière ? L'article 38-1-b du Statut de la CIJ évoque simplement une pratique « générale » et la Cour, une pratique « effective » imputable aux États, au moins « en premier lieu ». Précisément, il ne peut s'agir que de comportements à portée juridique et attribuables aux États :

1. CPJI, *Affaire du Lotus*, déjà cité, p. 18.
2. CIJ, *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne c. Malte)*, Arrêt du 3 juin 1985, *Recueil* 1985, p. 13, § 27.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

notes, déclarations, comportements actifs ou passifs rattachables à une autorité habilitée à engager l'État, par exemple tous les actes adoptés par le président, le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, des agents spécialement habilités mais aussi plus largement le pouvoir législatif et judiciaire. En toute hypothèse, ces pratiques doivent être réitérées, cohérentes et générales. *Réitérées*, même s'il n'y a pas de durée minimale dans le temps à observer. C'est la fréquence des pratiques qui compte davantage que leur inscription dans un temps long. Rien n'empêche, au demeurant, de constater une cristallisation particulièrement rapide, sinon instantanée, d'une norme coutumière. Tout dépend du comportement et de la volonté des États en cause. *Cohérentes*, dans la mesure où l'on ne saurait identifier une norme à partir de pratiques changeantes et non concordantes. *Générales*, enfin, avec le constat de pratiques uniformes de la communauté des États dans son ensemble ou au moins des États « particulièrement intéressés » (les puissances spatiales s'agissant de la réglementation des activités extra-atmosphériques, les États à façades maritimes s'agissant de la délimitation de la mer territoriale, etc.). Il peut cependant exister des coutumes régionales voire bilatérales qui ne lient qu'une poignée d'États [1].

311 ***Opinio juris – l'élément « psychologique ».*** Grâce à l'*opinio juris*, « ce qui est *devient* ce qui doit être » selon la formule consacrée. L'identification d'une telle opération, délicate, est nécessaire si l'on considère que le droit international repose sur le volontarisme des États. Cette exigence a d'ailleurs été rappelée dans l'arrêt *Lotus* par la Cour permanente de Justice internationale qui a en l'espèce considéré que le silence de la France face à la poursuite de certains de ses ressortissants à l'étranger ne saurait automatiquement être perçu comme révélateur d'un *opinio juris* en la matière. Il convient en effet d'établir que ce comportement passif est bien « motivé par la conscience d'un devoir de s'abstenir » [2]. L'opération est aussi légitime car elle est une garantie contre la logique de puissance qui peut contraindre un État, sous la pression d'un autre, à adopter des comportements qu'il ne considère pourtant pas comme des obligations juridiques. En pratique, la recherche de l'*opinio juris* s'avère problématique pour des raisons objectives et contextuelles. Il est d'abord par définition compliqué de saisir si et depuis quand un État s'estime lié par une de ses pratiques. L'opération intervient ensuite le plus souvent non dans un temps calme mais sous la tempête, à l'occasion d'un contentieux, lorsque l'un ou plusieurs des États concernés prétendent parfois opportunément qu'ils n'ont jamais été liés par la coutume discutée. Dans ces conditions, l'*opinio juris* peut cependant être constaté par les déclarations et réactions des États aux travaux de différents comités, conseils ou commissions (CDI, comités des « instruments de base » du DIDH, Conseil des droits de l'homme, etc.), aux arrêts des juridictions internationales,

1. CIJ, Droit de passage en territoire indien (Portugal c. Inde), Arrêt du 12 avril 1960, Recueil 1960, p. 6.
2. CPJI, *Affaire du Lotus*, déjà citée, p. 28.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

aux résolutions d'organisations internationales, mais également par leurs prises de positions dans des conférences internationales ou par des documents internes. La liste ne saurait être exhaustive.

B. Opposabilité

312 ***Acceptation ou objection.*** Une norme coutumière est susceptible d'être opposée à un État dès lors que l'on peut établir que son comportement, actif ou passif, traduit sa volonté d'être lié par celle-ci. L'incertitude tient ici au fait que nulle acceptation expresse n'est nécessaire. Faut-il alors reconnaître une sorte de présomption du consentement des États aux normes coutumières, en particulier celles à vocation universelle, dès lors qu'on peut établir une pratique générale ? La manifestation de son opposition, si elle est claire, publique, expresse et surtout soutenue dans le temps, aura en revanche des effets indéniables, pour lui et, le cas échéant, pour la prétendue norme. En effet, si un État exprime son opposition au stade de la formation de la règle ou lorsqu'il accède à la qualité étatique, dans l'hypothèse où la norme existe déjà (s'agissant des États issus de la décolonisation notamment), alors on ne pourra lui opposer la norme en cause. On trouve plusieurs illustrations dans la jurisprudence internationale. Par exemple, la qualité d'« objecteur persistant » aurait pu être reconnue à la Norvège au regard d'une règle coutumière relative à la délimitation de zones de pêches que le Royaume-Uni voulait lui opposer – mais la Cour n'a pas reconnu l'autorité générale de cette règle [1]. Si les oppositions à la formation de la norme se révèlent nombreuses et significatives, alors le processus ne pourra aller à son terme et c'est la norme même qui n'aura pas d'existence objective. Plus le cercle prétendu des parties est restreint (avec l'existence discutée d'une coutume locale), plus l'opposition de l'un aura du poids et pourra même prévenir l'apparition de la norme, *a fortiori* si la coutume locale vient déroger à une norme générale. L'engagement des États devra ici être manifeste. Plus généralement, l'opposabilité d'une coutume à l'égard d'un État, une fois établie, perdure jusqu'à ce que la norme disparaisse, par volonté collective ou changement de circonstances, ou jusqu'à ce que l'État en question négocie avec ses pairs sa dénonciation de la norme coutumière. Il ne saurait unilatéralement et immédiatement se défaire d'une coutume dans laquelle il était engagé. La question est toutefois sensible politiquement mais aussi juridiquement lorsque la norme « répudiée » a la qualité de *jus cogens*. Dans quelle mesure un ou plusieurs État(s) peu(ven)t, le cas échéant, affirmer ne pas ou ne plus vouloir être lié(s) par une norme impérative ? La Convention de Vienne ou la pratique ne proposent pas ici de réponse à cette problématique qui demeure théorique.

313 ***Codification de la coutume.*** La « conventionnalisation » des relations internationales observée au XX^e^ siècle a conduit à la codification de

1. CIJ, *Affaire des pêcheries*, Arrêt du 18 décembre 1951, *Recueil* 1951, p. 116.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

normes jusqu'alors seulement coutumières. Pour remédier aux incertitudes propres au processus coutumier, pour mettre à jour et développer ces normes informelles, les États ont voulu transcrire nombre de coutumes dans des traités. Ils ont même institué au sein de l'ONU un organe, la Commission du droit international (CDI), chargé de préparer de telles opérations [1]. La CDI examine ainsi la pratique internationale et choisit normalement des sujets dont la clarification et la codification présentent un intérêt certain pour les États. Depuis sa création en 1947, la Commission du droit international a mené en ce sens des travaux sur un nombre important de points fondamentaux du droit international : obligations et privilèges diplomatiques et consulaires, droit des traités, succession, droit de la mer, responsabilité des États et des organisations internationales, etc. Une petite vingtaine de conventions de codification ont été conclues sous ses auspices, même si certains efforts n'ont pas abouti (comme le projet de 2001 sur la responsabilité des États). L'une des entreprises les plus célèbres est celle qui a conduit à la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, qui est venue codifier des pratiques historiques mais aussi – et c'est toute l'ambiguïté du phénomène, les États ne pouvant se contenter d'un travail d'historien ou de notaire – proposer de nouvelles règles, parfois très éloignées de l'esprit des engagements traditionnels. Pour autant, depuis quelques années, plusieurs États s'interrogent sur la multiplication des sujets examinés par la CDI, un organe dont l'œuvre semble désormais souvent guidée par une approche déconnectée des besoins réels des parties. En définitive, la codification ne fait pas disparaître la norme coutumière initiale [2]. Elle peut certes la faire évoluer dans la mesure où une coutume peut se former à partir d'une convention quelle qu'elle soit (si celle-ci contient des règles suffisamment générales, qu'elle a été acceptée par un nombre significatif d'États et que la pratique confirme l'autorité des règles, comme l'a affirmé la CIJ dans son arrêt *Plateau continental de la mer du Nord*, 1969 [3]). La règle codifiée et la règle orale existent en parallèle et demeurent opposables à des parties qui ne

1. L'article 13 de la Charte énonce en effet qu'il est de la compétence de l'Assemblée générale de provoquer des études et de faire des recommandations en vue de « développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification ». Depuis longtemps, il est vrai, on cherche à clarifier les engagements coutumiers des États. On se souvient, par exemple, au XIXe siècle, des efforts du juriste Bluntschli ou ensuite de l'Institut de droit international, pour proposer dans un premier code une présentation ordonnée des règles.
2. La Cour internationale de Justice a affirmé que « le fait que les principes [...] sont codifiés ou incorporés dans des conventions multilatérales ne veut pas dire qu'ils cessent d'exister et de s'appliquer en tant que principes de droit coutumier, même à l'égard des pays qui sont parties aux dites conventions. Des principes comme ceux du non-recours à la force, de la non-intervention, du respect de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États et de la liberté de navigation conservent un caractère obligatoire en tant qu'éléments du droit international coutumier, bien que les dispositions du droit conventionnel auxquelles ils ont été incorporés soient applicables », in CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, compétence et recevabilité, Arrêt du 26 novembre 1984, *Recueil* 1984, p. 392, § 73.
3. CIJ, *Plateau continental de la mer du Nord*, Arrêt du 20 février 1969, *Recueil* 1969, p. 3.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sont pas nécessairement les mêmes. Cette double existence a du sens. Un État peut très bien ne pas ratifier une convention de codification parce qu'il juge qu'elle ne reflète pas fidèlement les obligations en cause, ou pour toute autre raison, et continuer cependant à être lié par la norme coutumière.

§ 2. Le traité comme technique normative privilégiée

314 ***Définition.*** L'article 38-1 du Statut de la Cour internationale de Justice ne vient pas préciser ce qu'il faut entendre par traité et l'instrument ne saurait se définir par sa seule dénomination d'espèce. Des actes juridiques sont en effet susceptibles d'être qualifiés de traités même s'ils ne sont pas officiellement dénommés comme tels. Les auteurs peuvent ainsi préférer le terme de statut, charte, convention, accord, protocole, etc. On entend traditionnellement par traité tout accord entre sujets de droit international manifesté par un ou plusieurs documents écrits et qui crée des obligations juridiques que les parties s'engagent à l'exécuter de bonne foi – *pacta sunt servanda*. Il faut d'ailleurs distinguer les traités d'autres instruments qui peuvent ainsi en avoir l'apparence mais qui ne sauraient être ainsi qualifiés. L'intention des parties est ici primordiale. Par exemple, la déclaration finale d'un sommet du « G8 » ou du « G20 » [1] ne saurait être qualifiée de traité, les participants n'ayant pas souhaité que des effets juridiques soient associés à cet accord écrit. Et tout accord conclu entre un sujet et un acteur privé (firmes multinationales, ONG, etc.) ne saurait normalement être qualifié de traité au sens du droit international [2].

315 ***Centralité du traité.*** Le traité est une technique normative qui présente un double avantage pour les acteurs des relations internationales – et pour les observateurs – si on le compare aux autres « sources » du droit international. Il s'agit d'abord d'un acte écrit qui permet d'atteindre un degré de précision dans les normes, procédures et engagements posés ou exprimés qui n'est pas accessible par d'autres canaux. L'avantage « technique » est donc indéniable, même s'il ne saurait être une garantie contre l'équivoque ou l'inutile (avec des instruments aux énoncés parfois peu contraignants, *Abundant in planis, deficiunt in salebrosis*). Il s'agit ensuite d'une technique qui permet de s'assurer assez simplement de la volonté d'un État de s'engager et d'être lié par des énoncés normatifs. Il suffit de rechercher la présence ou l'absence d'une signature, d'une

1. V. ss 122.
2. Parfois, la qualité des parties à un accord peut venir compliquer l'identification juridique de l'instrument. Il suffit de penser aux accords d'Évian de 1962 conclus entre la France et le Gouvernement provisoire de la République algérienne (GPRA) et qui doivent être appréciés comme des traités.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ratification, d'une réserve ou d'actes unilatéraux écrits et une telle opération est manifestement moins complexe que l'identification de l'*opinio juris* propre à la technique coutumière. L'avantage « politique » apparaît donc lui aussi évident et le volontarisme ne saurait être facilement écarté ou négligé dans la formation de cette technique normative. Au surplus, la publicité est garantie par l'enregistrement au recueil des traités tenu par le Secrétaire général des Nations Unies [1].

Si chaque accord peut bien évidemment comprendre des énoncés normatifs singuliers, qui visent à définir des droits et obligations propres à un domaine particulier, il obéit également, dans sa négociation, dans sa formation, dans son opposabilité, dans sa portée, dans sa terminaison et dans ses effets, à des règles et modèles bien connus. Les sujets ne peuvent s'en écarter qu'à la marge. Ce cadre relève du droit international général mais aussi de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) qui est venue codifier les pratiques en cause. Il s'agit finalement d'une technique normative par essence consensualiste. Ses effets dépendent, dans la plupart des hypothèses, sinon dans toutes, de la volonté des États ou des organisations internationales intéressés. Et il offre sur le fond un parchemin vierge où les sujets peuvent librement s'engager, fabriquer des normes – même contradictoires avec d'autres –, se saisir juridiquement d'une difficulté politique et réguler ainsi leurs comportements. Dans ces conditions, les traités apparaissent en quelque sorte comme le « couteau-suisse » du droit international. On ne s'étonnera donc pas de voir à quel point ils sont nombreux, variés, inventifs – s'attaquant à des enjeux économiques, judiciaires, environnementaux ou administratifs (environ plus de 100 000 instruments conventionnels en vigueur dans le monde [2]). Ils engagent les sujets dans des procédures de plus en plus techniques et exigeantes (avec le développement, par exemple, d'organes de vérification et de surveillance de l'exécution des obligations posées).

316 ***Variété des traités.*** Il est bien difficile de classer précisément les milliers de traités aujourd'hui en vigueur dans les relations internationales. On peut bien sûr les distinguer selon le nombre des parties (bilatéraux, plurilatéraux, multilatéraux), la procédure de conclusion (en forme dite simplifiée ou en forme dite solennelle), l'accessibilité de l'instrument (initialement réservé à une catégorie de sujets, identifiée par leur géographie, leur régime politique, leurs ressources, etc.), les obligations posées et les procédures créées (traités simplement déclaratoires et traités constitutifs d'organisations internationales, par exemple). Quoi qu'il en soit, plusieurs tendances semblent se dégager. En effet, le XX^e^ siècle a d'abord vu les traités se « multilatéraliser » en étant conclus entre de plus en plus d'États. Ils se sont ensuite « complexifiés » en contenant des

1. V. la collection sur le site (https://treaties.un.org/pages/UNTSOnline.aspx?id=3&clang=_fr).
2. R. Kolb, *Réflexions sur les politiques juridiques extérieures*, Paris, Pedone, 2015, 138 p., p. 106.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

dispositions de plus en plus techniques et abondantes (à l'instar des 128 dispositions du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 1998). Enfin, certains de ces instruments sont devenus parfois « constitutifs » de mécanismes de suivis voire d'organisations internationales. Cela ne saurait signifier que les accords plus brefs ou plus classiques ont disparu, bien au contraire. On trouve encore nombre de conventions bilatérales qui visent à réguler les relations entre les États concernés, s'agissant en particulier de la délimitation de leurs territoires, du régime des voies de communication en partage, de la condition de leurs individus, du périmètre de leurs relations diplomatiques et consulaires, des investissements de leurs firmes, etc. En dernière analyse, l'architecture d'un traité comprend bien souvent trois piliers. Le premier est constitué par un préambule qui peut identifier les parties, revenir sur la raison d'être de l'instrument, le situer au regard d'autres accords antérieurs et se termine souvent par la formule « sont convenus des dispositions suivantes ». Le deuxième renvoie au corps du traité : le dispositif. Il comprend des dispositions de fond, un certain nombre d'énoncés normatifs (exigeant des parties des obligations de faire ou de ne pas faire, un comportement unique ou itératif) ou des énoncés supplétifs rédigés au présent pour indiquer le cas échéant l'immédiateté et la permanence des obligations. Enfin, les clauses finales viennent soutenir l'ensemble. Il s'agit des dispositions procédurales qui gouvernent la vie de l'instrument (et notamment son entrée en vigueur, sa dénonciation, le règlement des différends, etc.). Une dernière formule mentionne la date et le lieu de signature, le nombre d'exemplaires originaux et les versions linguistiques.

A. Construction et entrée en vigueur

317 ***Capacité.*** Tout État a une capacité « générale » de conclure des traités, et toute organisation internationale a une capacité « spéciale » de conclure de tels instruments. Celle-là est un attribut de la souveraineté et celle-ci dépend de l'objet même de l'organisation et des conditions fixées par son statut. S'agissant de la capacité des États, elle est précisément exercée par les personnes qui les représentent dans l'adoption ou l'authentification du texte ou pour exprimer le consentement à être lié. Le chef de l'État, le chef de gouvernement et le ministre des Affaires étrangères sont réputés représenter l'État du seul fait de l'exercice de leurs fonctions. Mais il est relativement banal, aujourd'hui, que d'autres personnes soient habilitées à représenter leur État, notamment dans des domaines pour lesquels ils ont une responsabilité en interne (ministre, directeur de service, etc.). Des collectivités territoriales ou entités fédérées peuvent également se voir reconnaître un tel pouvoir en ce qui concerne des coopérations locales, transfrontalières ou des enjeux de développement spécifique.

318 ***Acte concerté, acte unilatéral.*** La construction d'un traité est une opération à la fois concertée – par la négociation de ses énoncés – et

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

unilatérale – par l'authentification du produit de la négociation. Les discussions peuvent se dérouler sur plusieurs années, prendre corps à la suite d'échanges multiples entre les diplomaties concernées, sous les auspices parfois d'une organisation internationale (les Nations Unies, par exemple, s'agissant de nombre des « instruments de base » du droit international des droits de l'homme) [1]. Avec l'authentification, les négociateurs reconnaissent la rédaction finale comme étant le résultat définitif de leurs discussions. La procédure n'est pas pour autant achevée une fois la rédaction de l'accord arrêtée. Encore faut-il que le traité entre ensuite en vigueur – et cela dépend des modalités générales prévues par l'instrument et d'autres actes unilatéraux.

Le droit international général et la Convention de Vienne sur le droit des traités laissent les participants entièrement libres de choisir la procédure qu'ils jugent la plus appropriée. Il existe ici deux grandes options. La première est dite « procédure simplifiée » en ce que l'engagement est parfait par la simple signature de l'acte. La seconde est dite « procédure solennelle » en ce qu'elle exige des États qu'ils viennent formellement ratifier, approuver, accepter le traité ou y adhérer. Ce sont les clauses finales qui fixent la procédure choisie, qui peut varier dans le temps ou selon que les sujets ont participé ou non à la négociation [2]. Le choix d'une « procédure solennelle » engendre parfois des mises en échec de l'exécutif qui a signé le traité et qui cherche ensuite à être autorisé à le ratifier. Il est des situations bien connues à l'instar du Sénat américain qui rejeta le Traité de Versailles en 1920 ou du refus des Français ou des Néerlandais d'approuver le Traité établissant une constitution pour l'Europe, exprimé par référendum en 2005.

319 ***Entrée en vigueur.*** Rien ne vient garantir qu'un traité conclu sera un traité qui pourra déployer ses effets juridiques. Un traité peut n'entrer en vigueur que plusieurs années après sa conclusion, le temps par exemple que d'éventuelles exigences préalables puissent être satisfaites. En effet, les dispositions d'un traité peuvent lier l'opposabilité générale de l'instrument – ou de certains de ses énoncés – à l'écoulement d'un laps de temps ou à un nombre de ratifications donné. Cela permet d'attendre que

1. La tenue d'une conférence internationale peut être précédée de longs travaux préparatoires qui n'auront pas nécessairement épuisé les divergences, et le texte alors soumis contenir de multiples options « entre crochets ». Les positions de chacun peuvent évoluer en fonction de l'environnement international, du contexte politique national, des responsables du dossier – même si les objectifs et les lignes rouges sont souvent constants (encore qu'il peut y avoir des tensions internes sur l'orientation d'une négociation, entre ministère des Affaires étrangères et ministère de la Défense, par exemple).
2. V. ss 300. L'exigence d'une procédure « longue » tient au respect du droit interne des participants, et notamment à la nécessité, pour les traités les plus importants, que les autres pouvoirs puissent être à ce stade associés à la décision – dans la mesure où c'est traditionnellement l'exécutif qui va négocier les traités internationaux. On comprend alors que nombre de normes suprêmes imposent au chef de l'État ou au chef de gouvernement d'obtenir l'autorisation du législatif voire du peuple avant de ratifier, d'approuver, d'accepter un traité ou d'y adhérer.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'instrument puisse compter sur une première force de frappe politique et financière pour déployer ses effets. Par exemple, le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale exigeait que soixante États aient ratifié l'instrument pour qu'il puisse entrer en vigueur et il a donc fallu attendre quatre ans pour que cette exigence soit remplie (2002). Dans le même sens, l'opposabilité du traité à la partie qui a exprimé son consentement à être lié peut ne pas être immédiatement effective afin de laisser le temps à l'État en question d'adapter son droit interne et d'être en mesure d'exécuter pleinement les obligations en cause [1]. Dans ces conditions, lorsque l'on exige d'un État un comportement donné sur le fondement d'un traité, encore faut-il s'assurer au préalable que l'instrument est opposable en soi et à l'égard de cet État. Un traité peut finalement ne jamais entrer en vigueur, en particulier lorsque l'une des parties envisagées ne peut ou ne veut finalement pas ratifier le texte ou lorsque les conditions posées aux clauses finales ne sont pas réunies. Il est des exemples célèbres comme la Convention pour la prévention ou la répression du terrorisme de 1937 ou comme la Charte de la Havane de 1948.

Enfin, il convient de bien distinguer entre opposabilité du traité en droit international et invocabilité du traité dans l'ordre juridique des parties. L'opposabilité dépend des conditions posées par les clauses finales et des actes unilatéraux qui s'y rapportent. Ici prime la volonté de ceux qui ont négocié l'instrument et de ceux qui entendent ensuite y consentir. L'invocabilité dépend d'abord de la nature du traité car il est des instruments qui n'ont de toute façon pas vocation à avoir des effets dans l'ordre interne des parties [2]. Mais, à supposer que les énoncés conventionnels en cause puissent être invoqués par des particuliers, ces derniers ne pourront se prévaloir du traité en question que s'il a satisfait les procédures nationales prévues à cet effet (par exemple la publication au journal officiel, la soumission à d'éventuels contrôles politiques et/ou juridiques). Opposabilité et invocabilité répondent à des régimes différents, l'un fixé par des règles internationales, l'autre par des règles internes [3]. Et un État peut satisfaire aux conditions nécessaires pour que le traité soit opposable tout en ne satisfaisant pas celles qui permettent que le traité soit invocable – il pourra de ce fait voir sa responsabilité engagée par ses pairs.

320 ***Protection.*** Le droit international général vient ici protéger le consentement éclairé des parties en permettant de remettre en cause un engagement marqué d'un vice tel que l'erreur, le dol, la corruption ou la contrainte. La Convention de Vienne de 1969 y consacre plusieurs de ses dispositions (articles 48 à 53). Précisément, le consentement peut être consécutif à des manœuvres dolosives, à une volonté de tromper sur tout ou partie de la négociation (par des fausses déclarations par exemple).

1. Il s'agit souvent de quelques mois après la notification, selon les circonstances, de son acte de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.
2. Par exemple, un traité relatif à un accord de défense entre deux États ou un accord de coopération sur le nucléaire n'intéressent normalement pas les particuliers.
3. V. 346 s. pour les conditions propres à la France.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Le consentement peut ensuite être vicié en raison de la corruption d'un représentant présent. L'erreur, qui doit porter sur un fait ou sur une situation qu'un État « supposait exister au moment où le traité a été conclu », peut, s'il est établi qu'elle concerne une « base essentielle » du consentement donné, remettre en cause un engagement conventionnel. On songe à la détermination de frontières à partir de repères inexacts ou de cartes incomplètes [1]. Dans ces différentes hypothèses, la partie lésée contestera l'opposabilité à son égard des dispositions obtenues par de telles manœuvres. Enfin, le consentement est susceptible d'avoir été arraché par la contrainte. Celle-ci peut d'abord être exercée contre l'État : on se souvient de la manière par laquelle la Thaïlande, soutenue par le Japon imposa à la France de Vichy le traité de Tokyo du 9 mai 1941, qui prévoyait de larges cessions de territoire. Elle peut ensuite être exercée contre le représentant de l'État à l'instar du Traité de Madrid de 1526 par lequel la France restituait des seigneuries et le duché de Bourgogne et renonçait à nombre de prétentions, mais qui a été obtenu auprès d'un François 1er alors prisonnier de l'empereur Charles Quint. Dans le même sens, les conventions « proposées » aux Indiens par les colonies américaines souffraient à l'examen d'un grand nombre de vices [2]. Le droit international reconnaît aujourd'hui que tout engagement obtenu par une contrainte illicite est nul ou dépourvu de tout effet juridique.

B. Étendue et enjeu de l'engagement conventionnel

321 ***Position du problème.*** Que faire lorsque l'instrument négocié comprend, pour un État donné, des dispositions jugées intéressantes et d'autres qui heurtent profondément certains de ses intérêts (sur un des domaines de la négociation, sur le règlement des différends, etc.) ? Dans le cadre d'un accord bilatéral, c'est certainement la preuve, à ce stade, de l'échec des négociations. Mais dans le cadre d'un accord multilatéral, cela peut simplement signifier qu'il n'y a pas eu consensus sur l'ensemble du texte et que certaines dispositions suscitent encore des crispations, sinon des oppositions fermes. Les États dont les positions significatives n'ont pas emporté la conviction de la majorité doivent-ils se résoudre à un choix simplement binaire : consentir à l'instrument tel qu'il est ou ne pas rejoindre le cercle des parties ? Il existe ici une troisième voie possible, grâce à la technique des réserves. Elles permettent d'accepter un instrument mais de refuser une ou plusieurs de ses clauses. Pour rappel,

1. Dans la fameuse affaire du temple de Préah Vihéar, la Cour internationale de Justice a toutefois rappelé que « c'est une règle de droit établie qu'une partie ne saurait invoquer une erreur comme vice du consentement si elle a contribué à cette erreur par sa propre conduite, si elle était en mesure de l'éviter ou si les circonstances étaient telles qu'elle a été avertie de la possibilité d'une erreur », in CIJ, *Affaire du temple de Préah Vihéar*, Fond, Arrêt du 15 juin 1962, *Recueil* 1962, p. 6, p. 26.
2. On se souvient de la célèbre formule de Marshall Sprague ; « *the agreement an Indian makes to a United States treaty is like the agreement the buffalo makes with his hunters when pierced with arrows. All he can do is lied down and give in* », in, *Massacre : The Tragedy at White River*, Boston, Little Brown, 1957, 364 p., p. 92.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

enfin, une fois entré en vigueur objectivement et subjectivement, le traité doit être exécuté de bonne foi mais ne peut obliger que ses parties.

322 ***Définition et régime des réserves.*** Au sens de la Convention de Vienne sur le droit des traités, une réserve se comprend comme « une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État »[1]. Il s'agit donc d'un moyen de moduler ses obligations, de choisir à la carte et non au menu. Sous certaines conditions, des États peuvent, par de tels actes unilatéraux, adapter un traité à leurs préoccupations essentielles, obtenir en aval, dans l'exécution de l'instrument, ce qu'ils n'ont pas pu obtenir en amont, dans sa négociation. L'existence d'une telle technique se justifie par la volonté de faire primer le nombre de parties à un instrument sur l'« intégrité » des obligations qu'il vient poser. Ainsi, dès lors que la pratique des réserves est autorisée, ce n'est pas parce que cent États se sont rendus opposables un traité qu'ils seront tous liés par les mêmes obligations. Tout dépendra de la formulation par certains d'éventuelles réserves et des réactions des parties à ces déclarations. En principe, chaque traité est libre, dans ses clauses finales, d'autoriser, de conditionner ou d'exclure la possibilité de faire des réserves à ses dispositions. Si la convention ne dit mot sur cette question, le droit coutumier vient autoriser les réserves dans des conditions qui tiennent surtout au moment de leur formulation (une notification écrite au dépositaire quand on consent à être lié au traité) et à la modification voulue (elle ne doit pas être « incompatible avec l'objet et le but du traité »)[2].

Mais *quid*, en pratique, si un État ne respecte pas les conditions fixées par le traité visé ou par le droit international général, s'il formule par exemple une réserve tardivement ou qui semble manifestement contraire au but du traité ? L'acte n'est pas pour autant « invalide » – à moins qu'un organe judiciaire ou quasi judiciaire soit habilité à écarter de telles réserves (comme le peut la Cour européenne des droits de l'homme s'agissant des réserves faites à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950). Quelles que soient les formes et la substance de la réserve, tout dépend en effet de l'appréciation subjective faite par les parties au traité concerné. Trois réactions sont ici possibles : l'acceptation, et le traité entre en vigueur entre l'État réservataire et l'accepteur en tenant compte de la modification apportée par la réserve (et le silence vaut ici acceptation) ; l'objection, et le traité entre en vigueur entre l'État réservataire et l'objecteur mais sans la disposition concernée par la réserve (les effets juridiques sont donc proches entre l'acceptation et l'objection lorsque la réserve vise à écarter une disposition et non à la modifier) ; l'objection « aggravée », et le traité ne sau-

1. Convention de Vienne sur le droit des traités, déjà citée, article 2-1-d.
2. *Ibid.*, article 19.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rait entrer en vigueur entre les deux parties – et entre ces deux parties seulement. En définitive, et à moins que le traité visé n'en dispose autrement, une réserve peut être retirée à tout moment, sans que le consentement de l'accepteur ne soit nécessaire [1].

323 ***Tendances observées.*** Dans la recherche d'un multilatéralisme « inclusif », la pratique des réserves dans la première partie du XX^e^ siècle s'est donc libéralisée, permettant aux États réservataires de rejoindre le cercle des parties sans que la réaction des autres ne vienne facilement priver d'effet les modifications ou exclusions recherchées – ainsi que le reflète le régime posé par la Convention de Vienne de 1969. Mais la pratique récente montre que, dans certains domaines, comme en droit international des droits de l'homme ou en droit international pénal, les textes limitent ou excluent de plus en plus les réserves (à l'instar du Statut de Rome de la Cour pénale internationale qui en interdit la pratique). Au surplus, les organes institués s'estiment compétents pour écarter des déclarations interprétatives qui se révèlent être en réalité des réserves ou pour écarter des réserves qui ne sont pas conformes aux conditions éventuellement posées (lorsque, par exemple, elles heurtent l'objet et le but du traité) [2]. En définitive, la Commission du droit international a pu travailler sur un projet de traité spécifique au droit des réserves et finalement adopter, en 2011, le Guide de la pratique sur les réserves aux traités qui comprend plusieurs centaines de pages et qui reflète une pratique

1. On peut prendre comme exemple général la réserve formulée par le Bahreïn à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et notamment à son article 27-3 (« la valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue »). Le Gouvernement de l'État du Bahreïn a ainsi notifié au dépositaire de ce traité, le Secrétaire général des Nations Unies, qu'il « se réserve le droit d'ouvrir la valise diplomatique s'il a des raisons sérieuses de croire qu'elle contient des articles dont l'importation ou l'exportation est interdite par la loi ». Le Bahreïn, comme d'autres États, a également rajouté : « 2. L'approbation de cette Convention ne constitue pas une reconnaissance d'Israël, et ne revient pas à engager avec ce dernier l'une quelconque des transactions requises aux termes de ladite Convention ». Le dépositaire a alors reçu plusieurs notifications d'autres États parties en réaction à cette double réserve générale. On peut citer celle d'Israël qui affirme : « [l]e Gouvernement israélien a relevé le caractère politique de la déclaration formulée par le Gouvernement bahreïnien lors de son adhésion à la Convention susmentionnée. De l'avis du Gouvernement israélien, cette Convention ne constitue pas le cadre approprié pour des déclarations politiques de cette nature. En ce qui concerne le fond de la question, le Gouvernement israélien adoptera à l'égard du Gouvernement bahreïnien une attitude d'entière réciprocité ». Sur le fond, les États-Unis, comme d'autres, ont fait objection à la réserve susmentionnée et déclaré : « [l]e Gouvernement des États-Unis d'Amérique fait objection aux réserves formulées en ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 27 par le Bahreïn, [...]. Le Gouvernement des États-Unis considère toutefois que la Convention reste en vigueur entre lui-même et les États susmentionnés, respectivement, sauf à l'égard des dispositions qui font dans chaque cas l'objet desdites réserves », in Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 18 avril 1961, *RTNU*, 1964, p. 95. Les réserves et réactions à cet instrument sont disponibles sur le site [https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20III/iii-3.fr.pdf].
2. Il est vrai que lorsque certains États entendent interpréter les dispositions d'un traité protecteur des droits de l'homme sur le fondement de la Charia, cela peut difficilement être considéré comme compatible avec l'objet et le but de ces conventions.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

abondante et un droit encore en évolution avec plusieurs propositions qui visent à limiter l'opposabilité de réserves invalides [1].

324 ***État partie, État signataire, État tiers.*** Un État ne peut avoir que peu de qualités juridiques différentes à l'égard d'un traité international. S'il s'agit d'un accord bilatéral, les deux parties en cause ne sont liées que si elles ont exprimé leur consentement à cette convention, par leur signature sinon par la notification mutuelle de leur instrument de ratification. S'il s'agit d'un accord multilatéral, un État peut d'abord être tiers à l'instrument, n'avoir pas consenti à être lié par celui-ci, n'avoir pas signé le traité ou, le cas échéant, n'avoir pas notifié sa ratification, approbation, acceptation ou adhésion au partenaire ou au dépositaire – à supposer que le traité lui soit accessible. En tant qu'État tiers, aucune disposition du traité ne peut lui être opposée. On y reviendra. Un État peut néanmoins demeurer tiers à l'instrument mais se trouver, par un premier acte qui lui est imputable, normalement engagé sur la voie qui doit l'amener au cercle des parties. Tel est le cas lorsque cet État a signé l'instrument. Devenu État signataire, quelques droits et obligations peuvent être attachés à cette qualité selon ce que prévoit le traité visé ou le droit international général. En effet, l'article 18 de la Convention de Vienne de 1969 énonce qu'un État doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but « lorsqu'il a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité » [2]. L'obligation n'est toutefois opposable à l'État signataire que « tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité », par une notification au dépositaire [3]. Enfin, un État peut devenir partie à l'instrument, se l'être rendu opposable et être, si le traité est entré en vigueur, tenu par ses énoncés et devoir l'exécuter de bonne foi.

325 ***Pacta sunt servanda.*** On dit souvent que tout ou partie importante de l'ordre juridique international repose sur le principe fondateur du respect de la parole donnée, principe bien connu en droit civil et qu'on cherche ici à élever aux rapports interétatiques. La Convention de Vienne de 1969

1. Texte adopté par la Commission du droit international à sa soixante-troisième session, en 2011, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/66/10). Le rapport est reproduit dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 2011, vol. II(2).
2. L'obligation n'emporte nullement le devoir pour l'État signataire d'adopter des comportements positifs, mais seulement de ne pas compromettre la portée d'un traité par des actes graves qui porteraient atteinte à sa raison d'être (ce serait, dans l'exemple d'un accord de démantèlement d'une centrifugeuse à un endroit donné, en reconstruire une à proximité avant de se rendre opposable le premier traité). Il en va de la bonne foi de la démarche entreprise par l'État.
3. L'État n'a pas la possibilité formelle de « dé-signer » un traité qu'il a signé mais il peut priver d'effets juridiques sa signature et se détacher ainsi de l'obligation de ne pas porter atteinte à l'objet et au but du traité. Signalons ici quelques exemples récents qui concernent notamment le Statut de Rome de la CPI (depuis 2002, les États-Unis, le Soudan, Israël et la Russie sont ainsi « revenus » sur leur signature pour manifester

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

précise en effet, dans son article 26, que « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ». Le fondement juridique de *Pacta sunt servanda* – on doit observer ce dont on est convenu – est incertain, mais il est indéniablement une illustration dans un domaine donné des exigences plus générales de la bonne foi [1]. Par conséquent, non seulement une obligation doit être exécutée mais elle doit l'être de bonne foi et non par une interprétation qui n'a pour seul but que d'en travestir les termes. On cite souvent comme exemple l'affaire des fortifications de Dunkerque et le contentieux conséquent entre la France et le Royaume-Uni. Par un Traité de Paix de 1713, Paris s'était ainsi engagé à les démolir et à ne pas les reconstruire mais il a dans le même temps reconstruit un ensemble encore plus imposant à Mardyck, à proximité immédiate de Dunkerque.

326 ***Effet relatif des traités.*** L'égale souveraineté des États a nécessairement comme implication qu'un engagement conventionnel ne peut normalement avoir d'effet que pour les parties qui en ont manifesté la volonté. Il est bien sûr quelques cas particuliers justifiés par l'objet même de l'accord : la délimitation de frontières (traités dit objectifs) ou les accords de siège entre un État et une organisation internationale. Il n'empêche, le principe de l'effet relatif des traités a été codifié dans la Convention de Vienne de 1969 à son article 34 : « [u]n traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement ». Le rappel de cette règle est fréquent [2]. Bien évidemment, si l'État non partie (tiers ou signataire) donne son consentement, par un accord collatéral, à ce que des dispositions à un traité auquel il est étranger puissent lui être opposables, alors le volontarisme est respecté et le traité en cause peut voir son application élargie. De même, s'il s'agit d'un droit que des parties à un traité entendent reconnaître à un État non partie à cet instrument,

---

leur désaccord au régime finalisé ou pour protester contre la politique pénale du Procureur de la Cour pénale internationale).

1. Comme le note Jean Combacau, « l'édifice conventionnel juxtapose des conventions égales émanant d'États égaux, et nulle clef de voûte ne vient plus en réunir les éléments, sinon ce seul principe [...], principe métajuridique plus que règle de droit », in *Le droit des traités*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1991, 125 p., p. 4-5. Dans l'*affaire des essais nucléaires*, la Cour internationale de Justice déclara que « [t]out comme la règle du droit des traités, *pacta sunt servanda* elle-même, le caractère obligatoire d'un engagement international assumé par déclaration unilatérale repose sur la bonne foi », in CIJ, *Essais nucléaires*, Arrêt du 20 décembre 1974, *Recueil* 1974, 253, § 46.
2. La Cour de justice de l'Union européenne, par exemple, a refusé de faire droit à la prétention israélienne selon laquelle des produits fabriqués dans les Territoires occupés pouvaient bénéficier du traitement préférentiel accordé aux marchandises israéliennes par une convention avec l'Union – la Palestine n'étant pas ici partie à cette convention et s'opposant à ce que des produits fabriqués par des Israéliens sur son territoire puissent bénéficier de telles facilités. Pour la CJUE, « [p]armi [l]es règles pertinentes susceptibles d'être invoquées dans le cadre des relations entre les parties à l'accord d'association CE-Israël figure le principe de droit international général de l'effet relatif des traités, selon lequel les traités ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers (selon le principe *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) », in *Firma Brita GmbH c. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, C-386/08, Arrêt du 25 février 2010, § 44.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

alors le consentement de celui-ci peut être présumé – mais il ne pourra être retiré qu'avec son consentement exprès – ainsi que l'a rappelé la Cour permanente de Justice internationale dans l'*affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex* (1932) s'agissant d'avantages douaniers reconnus à la Suisse par la France et l'Italie[1]. Enfin, les parties peuvent envisager, à l'avance, par une clause spécifique – type clause de la nation la plus favorisée dans le domaine des échanges économiques –, de bénéficier de droits avantageux reconnus par une des parties à un tiers. C'est finalement parce que les États sont souverains et que leurs engagements sont relatifs qu'il est possible qu'un même État contracte des engagements potentiellement incompatibles ou inconciliables, issus de conventions qui ne sont pas opposables aux mêmes parties.

§ 3. Les actes unilatéraux des États comme technique normative essentielle

327 ***Généralités.*** Les sujets de droit international ont la possibilité de former de nouvelles règles par l'expression d'une volonté à laquelle un instrument international attache un effet juridique. S'agissant des actes adoptés par des organisations internationales, tels les résolutions du Conseil de sécurité, les règlements de l'Union européenne ou les décisions et arrêts de la Cour pénale internationale, par exemple, la question de leur valeur et de leur portée est normalement réglée par leur traité constitutif. S'agissant des actes adoptés par les États, ils revêtent des formes et ont des objets beaucoup plus variés. C'est principalement par leur intermédiaire que les États s'expriment juridiquement dans l'ordre international et défendent ainsi leurs « intérêts normatifs ». Il suffit de penser aux délimitations d'espaces maritimes, aux reconnaissances de statut, aux actes qui permettent la conclusion et l'opposabilité d'un traité, aux objections aux coutumes en formation, aux demandes de coopération judiciaires, etc. En ce qui concerne les effets juridiques de ces actes unilatéraux étatiques, il est commun de distinguer entre ceux qui se rapportent à des conventions ou coutumes, dont les effets sont surtout liés à ce que ces instruments prévoient, et ceux qui ne se rapportent pas à d'autres techniques normatives, dont les effets dépendent alors principalement de la réaction des États concernés.

328 ***Définition de l'acte unilatéral.*** On entend traditionnellement par acte unilatéral une manifestation de volonté imputable à un sujet du droit international et destinée à avoir des effets juridiques. Il ne peut s'agir simplement de comportements factuels ou de conduites internes sans qu'ils

1. CPJI, *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, Arrêt du 7 juin 1932, Série A/B, n° 46, p ? 96 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

apparaissent à un moment comme endossés par un sujet de droit international, rattachés à sa volonté ou à sa capacité. Précisément, il faut d'abord que l'on puisse identifier matériellement un tel acte. Il n'est pas nécessaire de trouver un écrit, des déclarations orales publiques peuvent suffire – même si elles ne constituent pas la majorité du genre. Les actes en cause n'ont pas à être systématiquement notifiés aux États qui peuvent être intéressés par les prétentions ou prescriptions posées. La portée juridique ne dépend pas en l'espèce de l'inscription de l'acte dans des échanges ou des négociations particulières. Les conditions sont heureusement plus exigeantes s'agissant de l'élément intentionnel. Il faudra d'abord démontrer qu'un tel acte est bien le fait d'un État ou d'une organisation internationale, de ses représentants autorisés, non celui d'un acteur non étatique, et qu'il visait ensuite à avoir des effets juridiques. Et, comme le rappelle la Cour internationale de Justice, « lorsque des États font des déclarations qui limitent leur liberté d'action future, une interprétation restrictive s'impose » [1].

Toute la difficulté, ici, est que l'intention n'est souvent discutée qu'à l'occasion d'un différend et qu'il faudra alors se détacher des thèses des parties pour rechercher ce qu'elles visaient véritablement au moment desdites déclarations. Il est même des actes qui peuvent avoir un caractère obligatoire alors même qu'ils n'ont reçu ni réponse, ni réaction, ni réplique et encore moins d'acceptation. Mais, sur le fondement de la bonne foi, de tels actes unilatéraux peuvent être opposés à leurs auteurs [2]. Dans ces conditions, on comprend que la France ait pu protester contre l'interprétation faite par la Cour internationale de Justice de certaines déclarations des autorités françaises s'agissant de la volonté de la République de mettre un terme définitif aux essais nucléaires extra-atmosphériques en cours dans le Pacifique (1974) – y voyant ici une promesse engageant la France *erga omnes* [3].

329 ***Identification des actes unilatéraux.*** La catégorie des actes unilatéraux étatiques ne se résume pas aux promesses, loin s'en faut. Toute typologie des actes unilatéraux étatiques semble toutefois fragile, tant la qualification peut viser des faits variés. On peut les distinguer selon leurs conditions de validité ou selon leur objet. Dans la première situation, c'est la discrétion laissée à l'État quant à leur adoption qui fera la différence. Dans la seconde situation, c'est le choix de l'auteur de s'interdire un comportement extérieur ou d'autoriser un pair à exercer à son encontre

1. CIJ, *Essais nucléaires*, déjà cité, § 44.
2. Comme le commente Brigitte Stern, « c'est donc la confiance suscitée chez les autres États par la déclaration unilatérale qui empêche son auteur d'une part d'en contester la valeur juridique, d'autre part, de la retirer arbitrairement. Il n'est donc pas nécessaire que la déclaration unilatérale ait provoqué chez d'autres États une action positive, il suffit qu'elle ait fait naître chez eux la confiance en elle pour qu'elle acquière une valeur juridique compatible avec cette confiance », in « L'affaire des *Essais nucléaires français* devant la Cour internationale de Justice », *AFDI*, vol. 20, 1974, p. 299-333, p. 330.
3. CIJ, *Essais nucléaires*, déjà cité.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

un pouvoir qui pourra être retenu [1]. Quoi qu'il en soit et en dehors des actes qui se rapportent à la formation d'une convention ou la création d'une coutume, la catégorie des actes unilatéraux vise plus traditionnellement trois types de manifestations de volonté dont les effets peuvent bien dépendre de la réaction des autres États. Il s'agit d'abord des « actes – décisions » (décret de naturalisation, par exemple) et seule la protestation peut ici venir remettre en cause l'opposabilité juridique de tels actes. On recense ensuite les « actes – déclarations » (comme la reconnaissance, par exemple) et les effets de cet acte sont indifférents à la réaction d'autres États – même s'il peut être politiquement contesté et être constitutif d'une atteinte aux droits souverains d'un pair. On compte enfin les « actes – demandes » (comme la demande de remise d'un ressortissant qui, hors convention applicable, ne peut engager l'État visé que s'il l'accepte expressément) [2].

SECTION 3

Particularités du droit international public

330 ***Existence, portée, exécution.*** L'existence même du droit international public est d'abord régulièrement attaquée. Dans quelle mesure, en effet, une société internationale anarchique peut comprendre des règles de droit applicables entre ses acteurs alors qu'elle ignore tout pouvoir capable d'en garantir le respect et de sanctionner les éventuelles défaillances ? Si le droit international public est pourtant bien du droit, on ne peut cependant nier que les normes qu'il pose présentent des caractéristiques spécifiques et que leur exécution soulève parfois des difficultés assez significatives.

§ 1. Existence

331 ***La question.*** Le droit international existe-t-il vraiment ? Contrairement à l'ordre interne, l'ordre juridique international ne propose

1. C. Santulli, « Actes unilatéraux État », in F. Hervouet, P. Mbongo et C. Santulli (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'État*, Paris, Berger-Levrault, 2014, 998 p., p. 31-35.
2. V. les observations à ce sujet de C. Santulli in « Travaux de la Commission du droit international (cinquante-deuxième session) », *AFDI*, vol. 46, 2000, p. 403-431, p. 419-420. On peut également distinguer entre les actes qui entendent créer des obligations pour les tiers et ceux qui veulent leur créer des droits. La régularité et les effets des premiers ne peuvent dépendre de la seule volonté de leur auteur mais bien du droit international et de la protestation éventuelle des pairs intéressés. Les seconds

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

pas de voies d'exécution coercitives contre les États qui manqueraient aux « obligations » du droit international. On ne trouve pas non plus un quelconque principe de juridiction obligatoire qui permettrait de définir et de préciser de façon « objective », et plus seulement « inter-subjective », les droits et obligations de chacun. Peut-on seulement imaginer un droit qui ne fonctionnerait que sur une logique simplement contractuelle, sans juge et police pour veiller aux respects des engagements ; un système juridique sans constitution, sans législateur, sans exécutif, sans force publique ? La doctrine réaliste, en particulier, s'est vivement attaquée aux prétentions du droit international, rappelant son incompatibilité avec le monde tel qu'il est, avec la logique de la puissance – « *might makes right* » [1]. Aujourd'hui encore, rares sont les disciplines qui suscitent autant de réserves sur leurs prétentions, alors même que les instruments juridiques se multiplient et se diversifient. Le doute s'introduit chez les plus grands esprits. On se souvient ainsi de l'avertissement général de Raymond Aron [2] ou des propos plus particuliers du général de Gaulle qui, interrogé sur la force du traité franco-allemand de 1963, eut cette formule bien connue et qui aujourd'hui serait vouée aux gémonies : « les traités, voyez-vous, sont comme les jeunes filles et comme les roses : ça dure ce que ça dure ». Nombreux sont ceux qui dénoncent ainsi les limites « naturelles » de tout droit international. On peut même identifier plusieurs figures chez les négateurs du droit international : celle qui n'y voit que l'expression de rapports de force et des normes sans valeur obligatoire, de simples « chiffons de papier » en quelque sorte, et celle qui reconnaît un ordre juridique minimal qui tomberait logiquement en désuétude faute de respect ou qui s'effacerait en temps de guerre ou de révolution. Dans la mesure où le recours à la force demeure disponible, toute prétention à la régulation juridique des relations interétatiques serait en réalité vaine.

332 ***Fondements du droit international.*** Les critiques semblent toutefois idéaliser le modèle interne et négliger la pratique qui atteste bien de l'effectivité générale du droit international public. *Idéaliser le modèle interne* car bien des normes nationales ne sont pas exécutées. Il suffit de penser au poids de l'évasion fiscale ou à la surpopulation carcérale pour en prendre la mesure. Et quid de la puissance juridique de l'ordre d'un

peuvent être valablement opposés à leurs auteurs sans qu'il soit nécessaire de les accepter formellement et sans qu'on puisse leur retirer ensuite unilatéralement de tels droits.

1. V. ss 40 s.
2. « J'admets à la rigueur que les conventions internationales soient de plus en plus nombreuses, que le domaine des relations interétatiques légalisées soit de plus en plus vaste, que le respect de ces lois soit, de la part d'un nombre de plus en plus grand d'États, acquis en un nombre de plus en plus grand de circonstances. Je ne suis pas sûr qu'aucune de ces propositions soit vraie, mais, à supposer même qu'elles le fussent toutes, l'essentiel ne serait pas changé. On ne juge pas du droit international sur les périodes calmes et les problèmes secondaires. En fait de crises, c'est-à-dire de conflits internationaux, on chercherait vainement un symptôme de progrès », in *Paix et guerre entre les nations*, *op. cit.*, p. 719.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

État défaillant comme la Somalie ou la Libye ? *Négliger la pratique* car selon la formule consacrée, la plupart des États appliquent la plupart du temps la plupart du droit. Bien sûr, l'exécution spontanée du droit international est d'abord celle des petites ou des moyennes puissances, et concerne surtout les matières techniques et moins les domaines les plus sensibles comme le droit du recours à la force ou le droit des conflits armés. Il n'empêche, on compte certainement aujourd'hui des milliers de règles conventionnelles ou coutumières et d'engagements unilatéraux – et l'immense majorité ne pose aucune difficulté. Les obligations posées en droit international sont ainsi régulièrement exécutées [1] et permettent d'ailleurs à chacun, on l'a dit, de communiquer, d'échanger, de voyager, d'être en sécurité, entre autres, tout comme ils organisent l'ensemble de la politique étrangère (immunités, négociations, *etc.*). En définitive, tous les États reconnaissent le droit international et son caractère obligatoire. Il obéit ainsi à des procédures, il propose des énoncés, il doit être exécuté de bonne foi, conformément au principe *pacta sunt servanda* [2].

Quels sont alors les ressorts de la bonne exécution constatée ? En premier lieu, le droit international public repose sur le consensualisme. Aucun État n'est contraint d'en accepter les normes. C'est la liberté d'une entité souveraine d'accepter ou de ne pas accepter des comportements normalisés. Si un État s'engage, c'est qu'il juge les obligations en cause conformes à ses intérêts et on peut alors légitimement attendre qu'il les respecte. En second lieu, dans l'hypothèse où les circonstances évoluent et où les normes acceptées ne correspondent plus à ses intérêts, il est encore deux vecteurs du respect par un État desdites obligations : l'attention qu'il porte à sa réputation et la crainte d'éventuelles contre-mesures. En effet, dans des relations juridiques multiples, la tentation de ne pas respecter certaines normes peut être contrebalancée par les perspectives d'être alors identifié comme un partenaire non fiable. Au surplus, les opinions publiques peuvent être sensibles à certains manquements imputables à leur État comme le non-respect de normes relevant du droit international des droits de l'homme, du *jus ad bellum* ou du *jus in bello*. On se souvient, par exemple, de l'impact pour l'image des États-Unis de certaines pratiques déviantes dans la guerre contre le terrorisme à l'instar des méthodes d'interrogation ou de détention notamment analysées et révélées par le rapport Feinstein de 2014 [3]. Enfin, ne pas honorer un enga-

1. Si l'ordre juridique international ne connaît pas de mécanismes de coercition et de voies juridictionnelles obligatoires, les rares décisions ou arrêts de juridictions internationales existants sont pour le moins craints et respectés comme en attestait déjà le bilan de la Cour permanente de Justice internationale entre 1922 et 1940 (29 affaires interétatiques et 22 avis consultatifs), v. *La Cour permanente de Justice internationale* (1922), éd. de 2012 (http://www.icj-cij.org/files/publications/). Les violations sont finalement assez rares, même si elles peuvent être spectaculaires et médiatiques, en particulier lorsqu'il s'agit du non-respect d'une norme du droit du recours à la force ou du droit international humanitaire – à l'instar des massacres perpétrés en Syrie depuis 2011 et en particulier à Alep en 2016.
2. V. ss 325.
3. V. ss 608.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

gement expose l'État fautif à une riposte juridique et politique. Il est ainsi nombre de voies d'exécution et de contre-mesures possibles, sans négliger également la possibilité pour l'État qui ne réparerait pas le fait internationalement illicite lui étant attribuable de voir sa responsabilité engagée [1]. Pour conclure, la violation d'une norme ou, plus généralement, d'un régime, peut engendrer des réponses diplomatiques contraires aux intérêts de l'État responsable et donc un isolement dommageable sur la scène internationale.

§ 2. Contingence et équivalence

333 ***Principes.*** Les normes du droit international sont ainsi posées par des supports normatifs (traités, coutumes, actes unilatéraux) et énoncent différentes obligations qui ne peuvent être opposables qu'aux sujets qui les ont acceptées et tant qu'ils ne les ont pas régulièrement dénoncés. Il existe cependant quelques techniques ou concepts qui peuvent paraître dérogatoires à cette condition générale du droit international.

334 ***Équivalence des techniques normatives.*** L'autorité des traités, des coutumes ou des actes unilatéraux dépend de leur contenu, de la précision de leurs énoncés, de leurs rapports avec d'autres dispositions du même support normatif et de la volonté éventuelle des inventeurs de la norme en cause de différencier les obligations posées. Mais, à titre général, il n'y a nulle hiérarchie de principe entre les différentes techniques normatives disponibles. En effet, compte tenu de l'égalité souveraine des États – une donnée essentielle de l'ordre juridique international –, les différents engagements se valent, dans le temps comme dans l'espace. Autrement dit, dans la mesure où les différentes normes du droit international sont instituées par des techniques fondées sur l'engagement des États et sur lui seul, elles bénéficient d'une autorité *a priori* identique, au contraire des normes du droit interne dont les origines sont plurielles (constitutionnelles, législatives, règlementaires, contractuelles, etc.). En somme, le système international ignore la hiérarchie des normes bien connue des ordres nationaux. En droit international public, coutumes, traités et actes unilatéraux sont autant de supports à l'autorité juridique identiques. L'écrit (le traité) ne l'emporte pas sur l'oral (la coutume) et le temps n'ordonne pas les rapports entre deux normes, qu'elles soient d'un genre différent ou du même genre (deux traités qui se suivent, par exemple, sauf si les parties sont les mêmes et qu'elles en ont la volonté).

Dans ces conditions, des normes contradictoires peuvent valablement exister dans l'ordre international : un État peut librement accepter deux engagements différents et inconciliables – si l'exécution de l'un entraîne le manquement de l'autre. Il suffit de penser à la coexistence difficile entre un traité bilatéral d'extradition qui oblige l'État requis à remettre

1. V. ss 353.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sans conditions à l'autre partie un ressortissant qui se trouverait sous sa juridiction, et un traité multilatéral (la Convention européenne des droits de l'homme, par exemple) qui oblige ce même État à ne pas éloigner un ressortissant vers un État où il est établi qu'il serait exposé à des traitements cruels, inhumains et dégradants [1]. L'État qui a pris le risque de conclure des engagements contradictoires, sinon inconciliables, devra simplement assumer les conséquences du manquement à l'engagement qu'il choisira le cas échéant de ne pas respecter. Il s'exposera à des ripostes juridiques – voies d'exécution, contre-mesures et engagement de sa responsabilité – et politiques – pressions diplomatiques voire mesures coercitives. Le plus souvent, cependant, les normes internationales coexistent sans difficultés, car elles ont des ambitions et des portées qui leurs sont propres. Et si un problème d'exécution vient à se poser, il est en général rapidement réglé par les parties intéressées (en modifiant les normes problématiques, par exemple).

335 ***Contingence des normes posées.*** L'existence objective d'une norme ne dépend pas de son acceptation par l'ensemble des sujets du droit international public. Un État peut ainsi s'opposer à une coutume en formation, à l'instar de l'Allemagne au sujet de la règle de l'équidistance dans la délimitation de certains espaces maritimes, ou refuser de consentir à un accord, à l'image de la France au regard de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Mais cette seule opposition n'empêchera pas les normes en cause, sauf disposition particulière, de déployer leurs effets juridiques à l'égard des sujets qui, quant à eux, y auront consenti. Elles ne pourront toutefois être valablement opposées aux États qui les refusent. C'est la liberté de chaque entité souveraine, on le sait, de se lier ou de ne pas se lier. Dans ces conditions, les traités ne créent ni droits ni obligations pour les tiers sans leur consentement, et une coutume à vocation universelle ne saurait s'appliquer à un objecteur persistant. En résumé, l'effet relatif domine et toute réflexion sur le respect par un État d'une norme internationale quelconque commence par la nécessité d'établir que ledit État a préalablement accepté ladite norme. Il est cependant quelques situations exorbitantes du droit commun en ce qui concerne l'équivalence et la relativité des normes en droit international public. On peut en identifier trois : l'existence de dispositions conventionnelles spécifiques, le *jus cogens* et les principes généraux de droit international.

336 ***Dispositions spécifiques.*** Les États peuvent d'abord librement décider que les obligations d'un instrument donné priment sur celles proposées par d'autres – dans l'hypothèse d'une incompatibilité. Si une telle convention bénéficie d'une autorité suffisante (ici liée au nombre de ses parties), alors les conséquences de cette primauté ne sont pas négligeables. La Charte de l'ONU énonce ainsi, dans son article 103, qu'« en cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en

1. V. ss 421.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». Dans ces conditions, une résolution du Conseil de sécurité, par exemple, devra être privilégiée par les États sur toute autre norme qu'elle heurterait. Il faut notamment mentionner les résolutions prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et qui imposent parfois aux États des obligations contraires avec les droits reconnus par d'autres conventions aux individus placés sous leurs juridictions (gel des avoirs, interdiction de déplacement, etc., autant de mesures prises sans que l'individu concerné n'ait été en capacité de se défendre des griefs retenus à son encontre). D'autres organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne, ont pu mettre en cause cette primauté des normes onusiennes sur leur propre production dans des affaires célèbres comme dans les arrêts *Kadi*, par exemple, devant la Cour de justice des Communautés européennes (2008) [1], ou *Nada*, devant la Cour européenne des droits de l'homme (2012) [2]. Il n'empêche, la primauté instaurée par la Charte des Nations Unies s'explique certainement par l'objet même de la Charte. En effet, le maintien de la paix et de la sécurité internationales se présente comme une ambition suprême au nom de laquelle toute « mesure de sauvegarde » doit pouvoir être régulièrement adoptée, même celle qui violerait – temporairement – d'autres normes conventionnelles ou coutumières du droit international [3]. La volonté des parties d'instaurer ainsi une sorte de première hiérarchie dans le droit international est ici indéniable et éprouvée. D'autres conventions peuvent également prévoir des clauses dont le jeu introduit une sorte de supériorité normative de l'instrument en cause sur d'autres accords qui viendraient ensuite à être conclus par les parties. Par exemple, l'article 73 § 2 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963) prévoit qu « aucune disposition de la présente Convention ne saurait empêcher les États de conclure des accords internationaux confirmant, complétant ou développant ses dispositions, ou étendant leur champ d'application ». Autrement dit, les parties ne sauraient valablement passer des accords comprenant des normes moins protectrices que celles énoncées par cette Convention. L'autorité de certains instruments apparaît ainsi renforcée.

337 ***Jus cogens.*** La Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) a introduit dans l'ordre international le concept de droit impératif ou *jus cogens*. Dans un contexte où les États décolonisés recherchaient dans le droit international des garanties à leur indépendance, l'idée de reconnaître des normes qui protégeraient la souveraineté de ces nouveaux acteurs a pu prospérer. Selon l'article 53 de cette convention, une norme de *jus cogens* est « une norme impérative du droit international général acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans

1. CJCE, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C_402/05 P, Arrêt du 3 septembre 2008, Rec. p. 1-271.
2. CEDH, *Nada c. Suisse*, n° 10593/08, 12 septembre 2012.
3. V. ss 456.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère ». L'article 64 précise ensuite 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 ». Autrement dit, il s'agit d'une norme relevant d'une catégorie ultime, échappant à la relativité classique du droit international. Précisément, le *jus cogens* est une invention conventionnelle qui vient reconnaître à certaines normes coutumières une qualité supérieure. Mais cette révolution dans un ordre international horizontal pose immédiatement deux difficultés : la portée de la convention introduisant un tel concept et l'identification des normes bénéficiant d'une telle qualité.

Premièrement, la Convention de Vienne est entrée en vigueur en 1980 et rassemble aujourd'hui une bonne centaine d'États. Est-ce suffisant pour que le concept de *jus cogens* soit pleinement reconnu quand on sait au surplus que les États-Unis et la France, notamment, ont refusé de se rendre opposable cette convention ? Certes, depuis, plusieurs juridictions internationales ont pu reprendre ce concept dans certains de leurs arrêts et reconnaître ainsi que l'interdiction de la torture, par exemple, relevait de ce genre (TPIY, *Furundzija*, 1998 [1]). Le *jus cogens* y est parfois perçu comme l'instrument d'une sorte de « communautarisation » du droit international. Mais ce ne sont pas ces juridictions qui peuvent imposer à tous la reconnaissance de normes impératives. Deuxièmement, à supposer que le *jus cogens* existe, encore faut-il pouvoir identifier précisément les règles générales qui peuvent se prévaloir de cette qualité. Or, aucune liste n'est fournie par la Convention ou par tout autre instrument depuis 1969 [2]. Aucune précision n'est donnée sur les conditions qu'une norme coutumière doit satisfaire pour être élevée à cette qualité. La doctrine mentionne traditionnellement l'interdiction de l'agression ou certains principes fondamentaux du droit international humanitaire, sans que le *jus*

1. « En raison de l'importance des valeurs qu'il protège, [le principe interdisant la torture] est devenu une norme impérative, ou *jus cogens*, c'est-à-dire une norme qui se situe dans la hiérarchie internationale à un rang plus élevé que le droit conventionnel et même que les règles du droit coutumier « ordinaire » [...] Clairement, la valeur de jus cogens de l'interdiction de la torture rend compte de l'idée que celle-ci est désormais l'une des normes les plus fondamentales de la communauté internationale. En outre, cette interdiction doit avoir un effet de dissuasion en ce sens qu'elle rappelle à tous les membres de la communauté internationale et aux individus sur lesquels ils ont autorité qu'il s'agit là d'une valeur absolue que nul ne peut transgresser », in TPIY, *Le Procureur c. Anto Furundzija*, (IT-95-16), Jugement du 10 décembre 1998, § 153-154.
2. On se souvient de l'avertissement du représentant français lors de la première session de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités : « [i]l n'est pas pensable, en effet, d'admettre l'existence présente et à venir d'une loi suprême et de lui attacher des effets aussi graves que d'entraîner la nullité *ab initio* des accords internationaux, sans définir la substance de cette règle du droit positif, les conditions de son développement et le contrôle de son application. À défaut de telles précautions, nul ne peut prévoir l'ampleur du désordre qui pourrait en résulter dans la communauté internationale, et cela au détriment des plus faibles, pour lesquels le droit demeure la meilleure sauvegarde », in Séance du 6 mai 1968, Débats, A/Conf.39/II, p. 326, § 6.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

cogens ne soit néanmoins pleinement dévoilé aujourd'hui [1]. Enfin, n'est-il pas de toute façon délicat, en pratique, de prévoir des conséquences si absolues à la violation d'une norme impérative quand on pense, par exemple, aux suites de l'intervention de la coalition dirigée par les États-Unis en 2003, intervention contraire au droit du recours à la force et donc contraire à une norme prétendument relevant du *jus cogens* ? Quel sort réserver aux traités ensuite conclus par l'administration issue de cette intervention ?

338 ***Principes généraux de droit.*** Enfin, on sait que « les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » ont été consacrés par l'article 38-1 du Statut de la CIJ comme une « source » du droit international, au même titre que les conventions ou que la coutume. Pour autant, leur statut n'est guère comparable aux autres techniques disponibles pour « faire » du droit. La Cour internationale de Justice considère ainsi qu'il s'agit de principes formés à partir des droits internes des États dès lors qu'on les retrouve dans la communauté des États dans leur ensemble et qu'ils présentent un intérêt dans l'ordre international, en particulier dans le règlement d'un différend. Si ces principes dévoilés par le juge international sont ensuite endossés par les États, alors le fondement des normes en cause devient coutumier. En somme, les principes généraux de droit international ne sont guère une technique normative à la disposition des États mais bien un outil à la disposition des juges.

§ 3. Difficultés d'exécution

339 ***Position du problème.*** En raison de l'environnement dans lequel il se construit et s'applique, le droit international public est susceptible de connaître dans son déploiement des particularités sinon des difficultés qui lui sont spécifiques. Elles concernent tant sa mise en œuvre que la réaction en situation d'inexécution. La première se réfère au sens et à la portée des normes posées. Les désaccords masqués par des énoncés normatifs ambigus peuvent ainsi rejaillir, au stade de l'application de la règle, avec la concurrence possible d'interprétations incompatibles entre elles. Par ailleurs, chaque État détermine le statut interne des normes internationales auxquelles il a consenti et organise les modalités de leur application dans son droit interne. La seconde difficulté renvoie à la réaction face à une prétendue situation d'inexécution. On le sait, la réalisation de tout droit dépend principalement du comportement du destinataire des

1. V. toutefois les travaux récents de la Commission du droit international sur le sujet avec la proposition d'une « liste non exhaustive » de normes impératives : interdiction de l'agression, interdiction du génocide, interdiction des crimes contre l'humanité, règles fondamentales du droit international humanitaire, interdiction de la discrimination raciale et de l'apartheid, interdiction de l'esclavage, interdiction de la torture, droit à l'autodétermination (Normes impératives du droit international général, Textes des projets de conclusion et du projet d'annexe provisoirement adoptés par le Comité de rédaction en première lecture, A/CN.4/L.936, 24 mai 2019).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

règles. Soit il exécute celles-ci, soit il manque aux obligations posées. Bien évidemment, un tel constat peut être disputé entre les parties en cause, et faire l'objet d'un différend. Tout système juridique prévoit de toute façon des conséquences légales à l'inexécution d'un engagement. En l'espèce, l'État lésé peut faire valoir des voies d'exécution, engager la responsabilité de l'État auquel le manquement est imputable, et, finalement, si les conditions sont réunies, recourir à un mode de règlement du différend né du désaccord sur l'application ou sur l'interprétation d'une norme.

A. Mise en œuvre

340 ***Conditions générales.*** La mise en œuvre du droit international dépend systématiquement de l'interprétation que les auteurs et destinataires donnent des normes applicables, sachant que les équivoques textuelles et lectures opportunes demeurent fréquentes. N'est-ce pas Machiavel qui conseillait déjà à un prince, lorsqu'il n'est plus dans son intérêt de tenir son engagement, de « colorer l'inexécution de ce qu'il a promis » [1] ? Défendre une interprétation singulière de la norme en cause – de façon à couvrir certains manquements – présente alors bien des avantages. On comprend que les États ne souhaitent pas renoncer facilement au pouvoir d'interpréter leur propre situation en droit international. Pour autant, des principes, modes et méthodes d'interprétation se sont progressivement affirmés et fixent quelques limites à la libre interprétation des règles auxquelles on a consenti. Une autre question est essentielle, celle qui a trait au statut du droit international dans le droit interne. Quel est le dispositif ainsi prévu pour organiser si nécessaire son autorité dans l'ordre juridique national ? Au regard de l'évolution des objets et buts du droit international, avec le développement de régulations juridiques visant les rapports internes ou la conduite des particuliers, la question n'en est que plus fondamentale. Plusieurs modèles existent et chaque État organise comme il l'entend les rapports entre les deux ordres dont il est finalement l'interface. Il s'exposera seulement à des réactions si le régime choisi ne permet pas l'exécution des normes internationales qu'il a acceptées.

341 ***Interprétation du droit – Enjeu.*** Il s'agit de déterminer le sens et la portée du droit, l'applicabilité concrète et précise d'obligations acceptées souvent *in abstracto*. Si une telle opération est bien connue en droit interne et relève principalement de la fonction juridictionnelle, il en va autrement en droit international. Qui peut interpréter, et comment, dans un système initialement décentralisé et privé de juridiction obligatoire ? Une telle opération apparaît délicate puisque des regards subjectifs s'intéressent à un énoncé objectif dont on prétend révéler toute la mesure. Le simple place-

1. V. ss 13.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ment d'une virgule peut alors susciter des différends majeurs [1]. L'interprétation relève principalement de la politique juridique de chaque sujet du droit international. Mais une interprétation peut aussi être concertée ou proposée par un tiers habilité à le faire. Bref, l'autorité de l'interprète et de son interprétation varient et dépendent des modes et méthodes adoptés.

342 ***Modes d'interprétation.*** Les modes renvoient aux instances compétentes pour interpréter le droit international public et à l'autorité de leurs indications. On recense traditionnellement trois grandes catégories de modes d'interprétation ; unilatéraux, concertés, et juridictionnels. Le mode unilatéral est évidemment lié à la nature même de l'ordre international. Chaque sujet peut donc donner le sens qu'il entend à la norme qui l'intéresse. Une telle liberté a simplement pour contrepartie que l'interprétation en cause a une portée limitée. Elle ne lie ordinairement que l'interprète et tant qu'il ne change pas d'avis en quelque sorte – sous réserve de la réaction de ses pairs et des principes applicables au droit des actes unilatéraux [2].

Le deuxième mode, l'interprétation concertée, paraît alors le plus souhaitable et le plus sûr. *Le plus souhaitable* car il est celui des parties concernées agissant ici ensemble et constitue une victoire du dialogue face à l'insuffisance textuelle ou toute autre difficulté rencontrée en pratique. *Le plus sûr* car il s'agit d'un nouvel engagement des parties et laisse présumer une application clarifiée de la norme. Mais l'interprétation concertée n'est certainement pas la plus fréquente. Elle suppose, dans une version absolue, que tous les destinataires d'une norme s'accordent pour lui donner un sens précis, pour finalement compléter l'énoncé initial. La force du collectif permet d'ailleurs de s'affranchir de toute méthode, sinon de toute règle d'interprétation, l'opération étant ici une sorte de reconstruction de la norme. L'interprétation concertée est toute-puissante. Le sens donné à l'article 27-3 de la Charte des Nations Unies, par exemple, illustre ses capacités. Il est énoncé, dans cette disposition, que « les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions [que les questions de procédure] sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents ». À l'évidence, toute non-participation au vote ou toute abs-

1. CIJ, *Plateau continental de la Mer Égée (Grèce c. Turquie)*, Arrêt du 19 décembre 1978, *Recueil* 1978, 3, § 53.
2. Un même État peut parfois modifier dans le temps son appréciation, parce que l'interprétation initialement défendue ne correspond plus à ses intérêts. On se souvient que la Russie, par exemple, interprétait le droit de la légitime défense comme l'autorisant à intervenir en Géorgie pour neutraliser des bases arrières de combattants tchétchènes sans même le consentement de Tbilissi, en application de la théorie « *unable – unwilling* » (v. ss 380 s.), c'est-à-dire en raison de l'absence de volonté ou de capacité des autorités géorgiennes de lutter contre cette menace. Quelques années plus tard, en 2015, alors que les États-Unis invoquaient cette théorie pour intervenir en Syrie contre Daech mais sans le consentement de Bachar Al-Assad, la Russie affirma cette fois que cette interprétation n'était pas fondée en droit international.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tention d'un des cinq membres permanents ne permet donc pas l'adoption d'un projet de résolution. Les « P5 » ont néanmoins interprété cette disposition comme empêchant l'adoption d'un projet seulement en cas de vote négatif de l'un d'entre eux (le fameux droit de veto qui ne figure pas dans la Charte [1]). Le mode concerté est finalement qualifié d'authentique lorsqu'il aboutit à un instrument écrit, quasi-authentique s'il résulte d'une pratique commune des sujets.

Enfin, le dernier mode, l'interprétation juridictionnelle, renvoie à l'ingérence consentie d'un tiers dans la détermination à donner du sens et de la portée d'une norme. Elle intervient par un acte juridictionnel dont le principe a bien été accepté par les parties, mais dont le résultat peut s'éloigner des préférences initiales de chacun. L'interprétation repose ici sur un raisonnement juridique, motivé, suivant des méthodes connues, même si son autorité directe est, au mieux, relative, n'obligeant que les parties lorsqu'elle a comme support un arrêt ou une sentence (n'obligeant personne lorsqu'il s'agit d'un simple avis). L'interprétation donnée à une règle du droit international dans le règlement judiciaire d'un différend ou dans un avis consultatif peut toutefois gagner en autorité lorsque d'autres États que ceux initialement concernés se rallient à l'interprétation proposée par le juge ou l'arbitre [2].

343 ***Principes d'interprétation.*** L'interprétation est d'abord une opération en théorie limitée aux dispositions dont le sens se révèle obscur. L'acte clair n'a pas besoin d'être interprété [3]. Mais, dans le monde tel qu'il est, l'appréciation de la clarté d'un énoncé n'est pas toujours chose aisée. La plasticité d'une telle évaluation, même prétendument de bonne foi, renvoie à l'intérêt plus général pour les États d'apparaître dans leur bon droit. L'interprétation se révèle précieuse pour préserver ses positions. Si elle est nécessaire, l'opération doit viser à préserver l'effet utile de la norme interprétée. Par exemple, l'article 33-1 de la Convention de Genève de 1951 vient poser une règle centrale dans le régime du droit des réfugiés : la défense d'expulsion ou de refoulement [4]. Mais un demandeur d'asile

1. V. ss 476.
2. À cet égard, l'avis consultatif de la CIJ sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires (1996) qui est venu interpréter, entre autres, plusieurs règles du droit international humanitaire, est une bonne illustration. La Cour a notamment apprécié le principe de distinction que les juges qualifient de cardinal et qui signifie selon eux, que « les États ne doivent jamais prendre pour cible des civils, ni en conséquence utiliser des armes qui sont dans l'incapacité de distinguer entre cibles civiles et cibles militaires », in CIJ, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, déjà cité, § 78.
3. On connaît cette belle formule d'Emer de Vattel « la première maxime générale sur l'interprétation est qu'il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation. Quand un acte est conçu en termes clairs et précis, quand le sens en est manifeste et ne conduit à rien d'absurde, on n'a aucune raison de se refuser au sens que cet acte présente naturellement. Aller chercher ailleurs des conjectures, pour le restreindre ou pour l'étendre, c'est vouloir l'éluder », in *Le droit des gens* (1758), Tome 2, Paris, Aillaud, 1830, 451 p., p. 2.
4. « Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait mena-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

peut-il invoquer le bénéfice de cette disposition ou est-elle réservée uniquement à ceux reconnus comme réfugiés ? À l'examen et dans la mesure où le statut de réfugié est recognitif, l'exclusion des demandeurs d'asile du champ d'application de cet énoncé aboutirait à l'éloignement de personnes qui sont potentiellement des réfugiés mais qui n'ont pas encore été reconnues comme tels par les autorités de l'asile de l'État en question – et pour cause. Une telle interprétation menace donc l'économie générale du système de protection instauré. Donner pleinement effet aux énoncés de la Convention et de son article 33 exige donc de reconnaître aux demandeurs d'asile la possibilité de bénéficier de ce principe.

344 ***Méthodes d'interprétation.*** Une double incertitude continue de gouverner l'interprétation du droit international au stade de l'opération en elle-même. Quelle méthode employer et privilégier ? La sentence arbitrale dans l'affaire du Lac Lanoux (1957), qui opposa la France – où le lac est situé – et l'Espagne – qui accueille ses eaux en aval – à propos d'aménagements contestés, a rappelé que le droit international « ne consacre aucun système absolu et rigide d'interprétation »[1]. La Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) a pourtant identifié plusieurs règles applicables et distingué entre méthode principale et méthode subsidiaire. Ce faisant, en accordant notamment une petite prime à une lecture littérale des énoncés discutés, la Convention a choisi, selon les mots de Carlo Santulli, « de baser l'interprétation des traités sur des méthodes qui ne visent pas à rechercher ce que les auteurs du traité ont vraiment voulu dire mais, à l'opposé, demandent de s'en tenir à ce qu'ils ont effectivement dit »[2].

345 ***Normes de référence.*** L'article 31 de la Convention de Vienne (règle générale d'interprétation) affirme d'abord qu'« un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ». On le voit, le principe de la bonne foi – qu'on a toujours peiné à définir *in concreto* – gouverne l'ensemble de l'opération. Le contexte est ensuite précisé comme renvoyant notamment aux préambules et éventuelles annexes ou instruments se rapportant au traité. L'article 31 ajoute enfin qu'« un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties ». On s'inspire ici d'une référence – l'intention des parties – bien connue en droit privé. L'article 32 (moyens complémentaires d'interprétation) précise qu'à titre subsidiaire, si et seulement si l'interprétation conforme à l'article 31 aboutit à un résultat « manifestement absurde ou déraisonnable » ou « laisse le sens ambigu

cée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ».

1. *Affaire du Lac Lanoux*, Sentence du 16 novembre 1957, *Recueil* des sentences arbitrales, vol. XII, p. 281-317, p. 301.
2. C. Santulli, « Réflexions générales sur les techniques d'interprétation normative », *RGDIP*, 2011/2, p. 297-308, p. 304.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ou obscur », l'interprète peut alors recourir à des moyens complémentaires, comme les « travaux préparatoires » ou les « circonstances dans lesquelles le traité a été conclu » (la liste n'est pas exhaustive) [1]. Enfin, l'article 33 de la Convention de Vienne (interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues) précise que le texte d'un traité, lorsque celui-ci est authentifié dans plusieurs langues (tel que précisé dans ses clauses finales), fait foi dans chacune des versions prévues [2]. Quelques équivoques sont restées célèbres, comme la controverse autour non d'une disposition d'un traité mais d'un terme d'un acte unilatéral : la résolution 242 du Conseil de sécurité (1967) adoptée à la suite de la Guerre des Six jours [3]. Elle concerne l'ampleur du retrait des forces armées israéliennes que la résolution appelle dans son premier paragraphe. Le texte français indique un retrait « des territoires occupés » alors que le texte anglais mentionne un retrait « *from occupied territories* » (« de » territoires occupés), ce qui permettrait à Israël de conserver certains de ces territoires [4].

346 ***Application du droit international en droit interne.*** La question ne concerne qu'une partie – sans cesse plus importante – du droit international : les règles appelées à produire des effets dans le droit interne des sujets qui les ont acceptées, celles qui prévoient des droits que les particuliers peuvent invoquer et celles qui posent des obligations qui peuvent leur être appliquées. Il s'agit ici de savoir comment les rapports entre ordres internes et ordre international sont précisément organisés. Par exemple, une règle conventionnelle peut-elle, en soi, déployer ses effets juridiques dans l'ordre interne d'un État qui y a consenti, sans une quelconque formalité supplémentaire, sans sa nécessaire transposition dans un acte bien connu du droit interne ? On oppose ici et traditionnellement le dualisme aux monismes [5].

---

1. En pratique, les juridictions ont initialement veillé à bien distinguer entre méthode principale et méthode subsidiaire, et à limiter le recours à cette dernière puisque « si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là. En revanche, si les mots, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, sont équivoques et conduisent à des résultats déraisonnables, c'est alors – et alors seulement – que la Cour doit rechercher par d'autres méthodes d'interprétation ce que les parties avaient en réalité dans l'esprit quand elles se sont servies des mots dont il s'agit », CIJ, *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies*, Avis consultatif du 3 mars 1950, *Recueil* 1950, 4, p. 8.
2. Par ailleurs, si jamais la comparaison des textes authentiques « fait apparaître une différence de sens que l'application des articles 31 et 32 ne permet pas d'éliminer, on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes ». On le voit, il peut être difficile de déterminer quelle version privilégier.
3. S/RES/242, 22 novembre 1967.
4. Le Conseil de sécurité n'a jamais clarifié cette ambiguïté, même si nombre de diplomates ayant participé à la rédaction de la résolution ont ensuite indiqué que la version anglaise reflétait plus justement les débats et correspondait au souhait de ne pas revenir aux frontières héritées de 1948, jugées circonstancielles et non viables.
5. La conception dualiste, incarnée par Dionisio Anzilotti (1867-1950) ou Heinrich Triepel (1866-1946), pose l'existence de deux séries d'ordres juridiques bien distincts – l'ordre international et les ordres nationaux – et conditionne toute invocabilité d'une norme du droit international en droit interne à son intégration préalable dans l'ordre national,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

347 ***Tendances observées.*** Le droit international n'exige aucun modèle d'intégration du droit international en droit interne. Il revient seulement aux États de faire le nécessaire pour exécuter leurs engagements. Dans ces conditions, les normes suprêmes de l'ordre national prévoient comment les règles internationales sont insérées ou réceptionnées et quelle est leur portée dans l'architecture normative de l'État. La démocratisation des régimes politiques et l'évolution du droit international public, davantage intéressé qu'auparavant à réguler les conduites internes, tendent malgré la diversité des modèles constitutionnels adoptés, à accroître la place du droit international en droit interne. C'est particulièrement vrai pour les conventions internationales, les autres techniques normatives relevant souvent des seules pratiques législatives ou judiciaires.

En ce qui concerne l'autorité du droit conventionnel en droit interne français, elle est notamment réglée par l'article 55 de la Constitution de 1958 qui affirme que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Cette autorité s'étend d'ailleurs aux réserves dès lors qu'elles ont été publiées dans les mêmes conditions que l'instrument auquel elles se rapportent [1]. S'agissant de la coutume, la Constitution lui réserve une place pour le moins limitée, quand bien même elle peut produire des effets dans l'ordre juridique interne. Simplement, son rang dans la hiérarchie des normes n'est pas aussi établi que celui des traités. Les juridictions françaises rappellent souvent, dans un considérant de principe, que « ni l'article 55 de la Constitution ni aucune autre disposition de valeur constitutionnelle ne prescrit ni n'implique que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale sur la loi en cas de conflit entre ces deux normes ». La coutume occupe, il est vrai, une place résiduelle

---

selon des modalités et avec une portée propres à chaque État. Les conceptions monistes, quant à elles, partent de l'unité du droit et de l'existence de deux ordres juridiques subordonnés. Elles considèrent soit que le droit international prime sur le droit interne – sans qu'il soit même besoin d'un acte formel, d'une transposition dans le droit interne –, soit que le droit interne, au moins certaines normes nationales, peut valablement écarter une norme internationale normalement applicable. En résumé, le dualisme fait reposer l'application du droit international en droit interne sur les actes des pouvoirs exécutif et législatif, accordant ainsi une marge d'appréciation au souverain. Les conceptions monistes renvoient à chaque acteur national et, finalement, au juge, le soin d'apprécier les rapports entre normes internes et internationales, selon la primauté accordée aux unes ou aux autres par les normes suprêmes de l'État en cause. En définitive, il revient de toute façon à chaque État de choisir l'un des modèles disponibles. La France propose un régime un peu hybride, qui souligne le caractère artificiel d'une conceptualisation trop rigide des rapports entre droit interne et droit international.

1. À l'occasion d'un contrôle de conventionnalité, le juge s'assurera ainsi de la régularité de la ratification de la convention comme de l'énonciation d'une réserve (CE, *Parc d'activités de Blotzheim et SCI « Haselaecker »*, n° 181249, 18 décembre 1998 ; CE, *Société Super coiffeur*, n° 408567, 12 octobre 2018). Le contrôle opéré ne saurait porter sur l'opportunité de se rendre opposable une convention ou de formuler une réserve. Selon la formule consacrée, ces actes « ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales » et « il n'appartient pas au juge d'en apprécier la validité ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

en droit international public en raison de la codification entreprise au XX^e^ siècle – même si elle ne fait disparaître les règles générales concernées – et du recours privilégié aux traités. L'intérêt de la coutume reste toutefois très vif dans certains domaines comme celui des immunités de juridiction et d'exécution des États. Mais son invocation en droit français est rare. En définitive, la Constitution française est de toute façon toujours jugée « au sommet de l'ordre juridique interne » (décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004 [1], arrêts *Sarran* du Conseil d'État de 1998 [2] et *Pauline Fraisse* de la Cour de Cassation du 2 juin 2000 [3]). Comment s'en étonner au regard de l'exercice même de la souveraineté ? Le peuple d'un État ne saurait facilement être obligé dans la détermination même de l'organisation des pouvoirs publics par des normes internationales sur lesquelles il ne pourrait avoir qu'une emprise limitée [4].

B. Réactions en cas d'inexécution

348 ***Hypothèses.*** Il est donc des situations où des règles de droit international ne sont pas exécutées par des États pourtant tenus de le faire. En l'absence d'exécution spontanée d'une obligation dite primaire (un comportement requis par le droit international), il est alors mis à la charge de l'État défaillant une obligation dite secondaire : la réparation des conséquences dommageables de son manquement initial. Autrement dit, l'inexécution du droit international ne saurait immédiatement engendrer un différend voire un contentieux entre sujets concernés. En effet, parce qu'il n'a pas nécessairement voulu manquer à ses obligations, l'État responsable de l'écart à la règle a d'abord la possibilité de corriger le comportement qui lui est reproché [5]. Ce n'est que si l'État prétendument « fautif » et l'État prétendument « lésé » contestent l'existence d'un manquement à une obligation primaire, ou ce n'est que si l'État impliqué refuse d'exécuter une obligation secondaire, qu'un différend va naître. Dans cette dernière hypothèse, des voies d'exécution permettent alors à la partie « victime » de faire pression sur la partie « responsable » pour

1. Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004.
2. CE, *Sarran et Levacher*, n^os^ 200286 et 200287, 30 octobre 1998.
3. Cass., *Pauline Fraisse*, 99-60.274, 2 juin 2000.
4. S'agissant du sort à réserver aux lois postérieures qui seraient contraires à un traité régulièrement ratifié, la jurisprudence française a évolué. Aujourd'hui, les juges judiciaires et administratifs français s'assurent de la conformité des lois, même postérieures, aux traités (v. les arrêts *Nicolo* du Conseil d'État en 1989, CE, *Nicolo*, n° 108243, 20 octobre 1989, et *Jacques Vabre* de la Cour de Cassation en 1975, Cass., *Jacques Vabre*, n° 73-13.556, 24 mai 1975). Ils n'opèrent pas un tel contrôle s'agissant des coutumes (CE, *Aquarone*, n° 148683, 6 juin 1997, mais v. cependant Cass., *Kadhafi*, 00-87.215, 13 mars 2001).
5. Supposons, par exemple, qu'un avion de chasse d'un État A pénètre par erreur l'espace aérien d'un État B. L'État A, une fois averti de ce manquement au droit international général et conventionnel, doit veiller à ce que son avion quitte au plus vite cet espace et convenir, avec l'État B, de réparations à la hauteur de la violation établie (des excuses officielles, par exemple).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

que celle-ci respecte l'obligation secondaire qui pèse sur elle. Enfin, le différend, s'il persiste, peut faire l'objet d'un règlement pacifique selon des modalités variées mais connues [1].

a) *Droit de la responsabilité internationale*. Tout ordre juridique suppose que ses sujets engagent leur responsabilité dès lors qu'une violation du droit applicable leur est imputable et que leur comportement porte atteinte à des droits et intérêts [2]. La responsabilité apparaît alors comme le corollaire de l'existence même d'obligations juridiques. Mais dans l'ordre international, le juge n'est là qu'en ombre. Il est moins sollicité qu'en droit interne dans la mesure où le consentement à son ingérence demeure nécessaire. En toute hypothèse, la responsabilité ici en cause est une responsabilité « civile », pour fait internationalement illicite, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un travail de codification sous les auspices de l'ONU et précisément de la Commission du droit international avec l'adoption, en 2001, d'un projet de traité sur le droit de la responsabilité [3]. La responsabilité internationale de l'État pour fait illicite renvoie finalement à deux séries de problématiques : à quelles conditions peut-elle être engagée et quelles sont les obligations précises gouvernant son exécution.

L'article 1 du projet d'articles de la CDI rappelle d'abord que « tout fait internationalement illicite engage la responsabilité internationale de l'État ». Le droit de la responsabilité trouve bien son origine dans une illicéité internationale. Celle-ci doit être appréciée objectivement, sans que la démonstration d'une faute intentionnelle ou consciente soit nécessaire. Les propositions d'une responsabilité pour risque, sans manquement au droit opposable mais caractérisée par un rattachement à des dommages transfrontaliers résultant d'activités dangereuses, par exemple, sont encore trop embryonnaires pour remettre en cause le principe posé. L'illicéité internationale demeure la condition *sine qua non* de l'engagement de la responsabilité d'un sujet du droit international. Pour pouvoir engager sa responsabilité, un fait internationalement illicite doit cependant présenter deux caractéristiques : il doit s'agir d'un acte ou d'un fait contraire aux obligations internationales opposables à l'État prétendument fautif ; et l'acte ou le fait en cause doivent lui être imputables. L'ensemble demeure au surplus lié à l'existence d'un dommage, d'une atteinte à un droit, « à un intérêt légalement protégé », pour reprendre la formule de Jean Combacau et Serge Sur [4].

1. V. ss 384 s.
2. Comme l'affirmait Christian Dominicé, « s'il n'existe pas de règle définissant les effets juridiques d'une violation du droit, la notion d'ordre juridique est vide de sens car il n'y a pas de différence entre le comportement conforme au droit et celui qui ne l'est pas », in *L'ordre juridique international. Entre tradition et innovation*, Paris, PUF, 1997, 534 p., p. 261.
3. CDI, Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément* n° 10 (A/56/10). Le projet d'articles représente un guide précieux des normes et pratiques en vigueur, même s'il ne s'agit pas d'un instrument conventionnel.
4. *Droit international public*, Paris, LGDJ, 12e éd., 2016, 838 p., p. 532.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

On compte finalement bien des façons de violer le droit international. Le fait illicite en cause peut d'abord être constitué par une action (manquer à une obligation de ne pas faire, par exemple pénétrer militairement sur le territoire d'une entité souveraine sans son consentement et sans pouvoir prétendre agir en légitime défense ou sur habilitation du Conseil de sécurité) ou une omission (manquer à une obligation de faire, par exemple ne pas prendre les mesures nécessaires pour extrader ou poursuivre sur son territoire les responsables de certains crimes définis comme tels par le droit international). Le fait en cause peut ensuite prendre des formes différentes dans son rapport au temps. Il peut être instantané – l'illicéité concerne un acte isolé (dans un conflit armé, le bombardement d'une ambassade par exemple) ou peut être continu (l'occupation sans titre d'un territoire). Parfois les mêmes faits peuvent d'ailleurs être qualifiés, pour partie, de faits illicites instantanés et, pour partie, de faits illicites continus (un enlèvement suivi d'une disparition forcée, ceci tant que l'on ignore le sort réservé à la personne enlevée).

Le fait générateur de responsabilité ne doit toutefois pas seulement être un fait internationalement illicite. Un sujet ne peut en effet voir sa responsabilité engagée que pour son propre comportement. Encore faut-il que ce fait puisse lui être imputé, qu'il soit bien le sien. En d'autres termes, dire d'un fait qu'il est imputable à un sujet signifie que le sujet en cause est réputé en être l'auteur. On attribue traditionnellement à l'État le comportement de ses propres agents, de ses démembrements, voire les comportements de personnes privées qu'il a laissés se produire. Il faut dire que l'État demeure un être fictif, une entité abstraite, et qu'il ne peut agir qu'à travers des corps réels.

b) *Contenu de la responsabilité.* La conséquence du manquement à une obligation internationale est la mise à la charge de l'État défaillant d'une double obligation : celle, le cas échéant, de faire cesser le fait illicite et celle, systématique, de réparer les conséquences de son manquement. Plus précisément, la réparation n'est que l'exécution matérielle de l'une de ces obligations, dites secondaires ou subsidiaires dans la mesure où elles ne sont opposables qu'en présence d'un manquement à une obligation primaire de faire ou de ne pas faire. La responsabilité est donc une institution du droit international par laquelle une obligation de réparer se substitue à une obligation initiale inexécutée. Cette obligation secondaire n'a pas besoin d'être prévue par le contrat ou le traité, car elle est coutumière, inhérente à toute obligation ou engagement juridique [1].

Les modes de réparation sont de plusieurs sortes (et discutés par la CDI aux articles 35, 36 et 37 de son projet d'articles). La restauration ou *restitutio in integrum*, en premier lieu, consiste simplement en la remise en l'état de la situation en vigueur avant le fait internationalement illicite,

1. Pour la Cour, « c'est un principe général du droit international, voire une conception générale du droit, que toute violation d'un engagement comporte l'obligation de réparer (...). La réparation est le complément indispensable d'un manquement à l'application sans qu'il soit nécessaire que cela soit inscrit dans la convention même », CPJI, *Usine de Chorzow*, Décision sur la compétence du 26 juillet 1927, Série A, n° 9, p. 5, p. 21.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

une sorte de retour au *statu quo ante*. Dans l'idéal, ce mode de réparation doit « autant que possible effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis » [1]. La priorité ici accordée à ce mode de réparation ne doit pas surprendre. Exiger une remise en l'état, lorsqu'elle est possible, empêche l'État fautif de « contourner » une obligation primaire à laquelle il ne tiendrait plus tellement en en payant simplement le prix. Il est toutefois nombre d'hypothèses où la restauration n'est pas envisageable. L'indemnisation permet alors de remédier à l'impossibilité d'une restauration. Toute réparation devant normalement être « intégrale » [2], l'indemnité éventuelle doit couvrir tout le préjudice – et rien que le préjudice – pouvant être évalué financièrement. Mais le calcul est parfois délicat et le montant arrêté peut faire l'objet de négociations ou de contestations [3]. Il n'empêche, la Cour internationale de Justice semble défendre à présent une acception plutôt libérale de la notion de préjudice indemnisable. Celle-ci ne se limite pas qu'aux pertes matérielles mais recouvre aussi les préjudices immatériels ou environnementaux [4]. Enfin, la satisfaction comme mode de réparation intervient le cas échéant à titre complémentaire [5]. Elle est fréquemment mobilisée pour les préjudices « symboliques » liés à des dommages immatériels (atteinte à l'image, à la réputation, etc.). La satisfaction prend des formes diverses comme l'expression de regrets, le versement de dommages et intérêts symboliques, le châtiment des sujets internes responsables du manquement imputable à l'État. La seule verbalisation judiciaire de la violation d'une obligation de droit international suffit parfois à réparer les conséquences d'un manquement. Ainsi, il arrive souvent qu'un tribunal soit saisi d'une simple demande d'établissement de la responsabilité ou qu'il estime que celle-ci constitue elle-même la réparation recherchée [6].

1. *Ibidem*. La Commission du droit international affirmait également, à l'article 35 de son projet de 2001 : « l'État responsable du fait internationalement illicite a l'obligation de procéder à la restitution consistant dans le rétablissement de la situation qui existait avant que le fait illicite ne soit commis », CDI, Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, déjà cité.
2. CDI, Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, déjà cité, article 31.
3. Si, par exemple, un État se rend responsable de la pollution d'un fleuve qui traverse en aval un autre État, il faudra prendre en compte toute une série d'éléments difficiles à évaluer (impact sur les ressources halieutiques, le tourisme, l'environnement immédiat, l'agriculture, etc.).
4. Par exemple, dans un différend opposant le Costa Rica au Nicaragua, le second ayant conduit des activités illicites sur le territoire du premier (construction notamment de chenaux entre le fleuve San Juan et une lagune qui ont entraîné différents dommages à la biodiversité et à la flore locales), la Cour a reconnu le droit à l'indemnisation de dommages environnementaux en tant que tels, in *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière*, Arrêt du 2 février 2018, *Rec.* 2018.
5. Selon l'article 37 du projet de la CDI, « l'État responsable d'un fait internationalement illicite est tenu de donner satisfaction pour le préjudice causé dans la mesure où il ne peut pas être réparé par la restitution », CDI, Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, déjà cité.
6. On peut prendre l'exemple de l'affaire du *Rainbow Warrior*, que l'on a déjà citée, comme exemple d'opération clandestine ou d'action entreprise contre des ONG (v. ss 153, 293).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

c) *Voies d'exécution*. Les voies d'exécution en droit international sont plus horizontales que verticales. On peut difficilement les comparer avec celles, sophistiquées, qui sont disponibles en droit interne. Dans les relations internationales, il n'existe ni juge patenté pour ordonner une exécution forcée ou une exécution d'office, ni force publique pour les mettre en œuvre ou procéder à d'éventuelles réquisitions. Que resterait-il de la souveraineté si chaque État était contraint de se soumettre à la compétence d'un organe de règlement des différends ou à l'ingérence d'une autorité extérieure pour forcer l'exécution sans en avoir un quelconque titre ? La réaction à une inexécution demeure donc décentralisée et son efficacité conditionnée aux moyens politiques et diplomatiques de l'État lésé.

Il faut d'abord distinguer les rétorsions des représailles. Par un acte de riposte, l'État lésé entend faire pression sur l'État fautif pour qu'il exécute son obligation secondaire. L'État peut d'abord avoir recours à un acte en soi licite, une mesure dite de rétorsion, qui peut aller jusqu'à la rupture de relations diplomatiques ou la suspension de certaines négociations. Libre à l'État ici d'exercer toute sa puissance pour obtenir le respect d'un droit – dès lors que les mesures en cause ne constituent pas, en elles-mêmes, des manquements au droit international. En revanche, si le moyen de pression est un acte normalement illicite, une mesure dite de représailles, alors le droit international s'en saisit et organise les conditions selon lesquelles de tels actes peuvent être autorisés. En effet, l'illicéité initiale de ceux-ci est susceptible d'être privée de conséquences juridiques, ne pas engager la responsabilité de leurs auteurs. Les voies d'exécution sont individuelles, concertées ou collectives. Les premières sont les plus fréquentes mais les autres jouent parfois un rôle important. Tout est affaire de circonstances et l'on peut rapprocher les développements qui suivent de ceux, plus généraux, sur les sanctions comme manifestation de puissance [1]. En pratique,

---

Pour régler le différend et apaiser les relations avec la Nouvelle-Zélande, plusieurs accords avaient été conclus sous les auspices du Secrétaire général des Nations Unies. Les deux agents avaient été remis à la France mais devaient demeurer à Hao pendant trois ans. La France n'a pas respecté cet engagement, rapatriant rapidement les deux agents, et un tribunal arbitral s'est saisi de ces différends et a établi la responsabilité de la France. La juridiction en cause a pu estimer que « la condamnation de la France à raison des violations de ses obligations à l'égard de la Nouvelle-Zélande, rendue publique par la décision, constituait dans les circonstances une satisfaction appropriée pour les dommages légaux et moraux causés à la Nouvelle-Zélande », in *Affaire concernant les problèmes nés entre la Nouvelle-Zélande et la France relatifs à l'interprétation ou à l'application de deux accords conclus le 9 juillet 1986, lesquels concernaient les problèmes découlant de l'affaire du* Rainbow Warrior, Sentence 30 avril 1990, *Recueil* des sentences arbitrales, vol. XX, p. 215-284.

1. V. ss 276.On se souvient, par exemple, des réactions des États lésés par la mort de certains de leurs ressortissants lors de l'explosion du vol 007 de la Korean Airlines, abattu par des chasseurs soviétiques dans la nuit du 30 août au 1er septembre 1983 alors qu'il survolait – accidentellement, sans autorisation – l'espace aérien de l'URSS. Il aurait été identifié comme un vol d'espionnage. En pleine crise des euromissiles, l'Union soviétique admit avoir abattu le vol en cause et plaida finalement l'erreur d'appréciation. L'incident constituait un fait internationalement illicite, un manquement à des obligations du droit international dont le respect dû à plusieurs conventions liées à l'aviation civile (Convention de Chicago, 1944, et ses protocoles). Mais Moscou refusa,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'État est un peu juge et partie : juge car il apprécie pour lui-même la situation ; partie car il va exécuter lui-même la riposte qu'il aura décidée. Il n'existe évidemment pas, au moins dans le droit commun, d'autorité centrale qui puisse constater une violation primaire et autoriser la prise de contre-mesure. Il existe toutefois des voies d'exécution concertées, juridiquement organisées, canalisées par des organisations internationales. L'exemple type est la Charte de l'ONU. On l'a dit, le Conseil de sécurité, conformément au chapitre VII de la Charte, est habilité à prendre des sanctions ou, plus précisément, des mesures de police qui entendent répondre, entre autres, à un fait illicite jugé constitutif d'une menace à la paix et à la sécurité internationales [1].

À moins qu'on puisse les raccrocher à un régime particulier, comme celui des Nations Unies, les voies d'exécution doivent remplir certaines conditions pour être licites. Elles sont de trois sortes et liées au but, au moment et à la nature de la mesure. Les contre-mesures ont d'abord comme ambition de faire exécuter une obligation secondaire. Elles ne sauraient ainsi être définitives puisqu'elles ne visent qu'à temporairement faire pression sur l'État fautif, et non à lui causer un dommage permanent. Le *momentum* de la riposte ensuite est important. La demande en réparation est un préalable obligatoire à la prise d'une contre-mesure. Celle-ci ne peut ainsi intervenir qu'en cas de défaillance d'un État dans l'exécution de son obligation secondaire. L'État lésé doit donc attendre, mettre en demeure l'État fautif de réparer, et ce n'est que si celui-ci refuse que des voies d'exécution peuvent être engagées [2]. Au demeurant, et en toute logique, les contre-mesures ne peuvent pas être prises si le différend a été soumis à l'appréciation d'une juridiction. En effet l'État fautif manifeste ainsi sa bonne volonté et il convient d'attendre la décision de la juridiction – surtout que la condamnation par un tribunal peut constituer une forme de réparation. Enfin, les contre-mesures ne peuvent porter atteinte à certains droits, à certaines obligations. Elles ne sauraient comporter l'emploi de la force. Une telle opération serait en effet contraire à l'article 2 § 4 de la Charte de l'ONU, contraire au droit international général. Une contre-mesure ne peut également porter atteinte aux obligations à caractère humanitaire et aux droits de l'homme. Un État n'est en ce sens pas autorisé à suspendre un traité relatif aux droits de l'homme en représailles à la violation d'un traité commercial. En effet, ces obligations ne sont pas soumises à l'exigence de réciprocité.

---

dans un premier temps, de réparer les conséquences de son manquement. Plusieurs des États lésés décidèrent alors de prendre des mesures de rétorsion et de représailles. L'Administration Reagan ordonna notamment la révocation de la licence d'Aeroflot pour les vols depuis et vers les États-Unis. La pression conjuguée de la Corée du Sud, du Japon et, surtout, des États-Unis incita finalement l'Union soviétique à reconnaître sa faute et à exécuter son obligation secondaire. La restitution était impossible, mais Moscou a destitué, en 1984, un chef d'état-major jugé responsable de la situation et conclu, plus tard, un accord d'indemnisation au bénéfice des familles de victimes.

1. V. ss 456.
2. CDI, Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, déjà cité, article 53.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

Les fonctions du droit international public

349 ***Tendance.*** Le droit international est devenu un outil majeur dans la régulation de l'anarchie initiale des relations internationales. Utilisé à l'origine pour normer des rapports interétatiques, soit principalement pour déterminer une frontière, pour règlementer le recours à la force, ou pour échanger quelques biens et services, le droit international est à présent également mobilisé pour réguler les rapports que les États entretiennent avec les particuliers placés sous leur juridiction ou pour gouverner les conduites d'acteurs privées. Les États acceptent ainsi des obligations dites « positives » ou « négatives » à l'égard des personnes physiques ou morales soumises *de jure* ou *de facto* à leur autorité. C'est sur cette évolution et ces deux fonctions du droit international public qu'il faut revenir. On ne saurait toutefois oublier ici le poids des rapports de force et des compétitions de puissance dans le recours au droit pour structurer les relations internationales. Les normes posées sont souvent invoquées au soutien d'une politique extérieure qui peut exiger d'en travestir la lettre ou l'esprit afin de justifier les comportements adoptés. Et nombre des régulations juridiques, classiques ou contemporaines, font désormais l'objet de contestations multiples.

SECTION 1

La régulation juridique des rapports interétatiques

350 ***Caractéristiques.*** La régulation juridique des rapports interétatiques présente *prima facie* deux caractéristiques. Le droit international ici applicable apparaît multidimensionnel et global.

Multidimensionnel car les rapports juridiques qu'entretiennent les États entre eux ne sauraient être réduits à un seul genre (conventionnel, conventionnel établissant des institutions, coutumier, unilatéral) ou à seul un domaine (guerre, paix, commerce, etc.). Au contraire, l'intensité des

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

relations juridiques varie selon les acteurs en cause, la période concernée, ou les sujets discutés. S'il faut dégager quelques grands champs, on choisira la répartition des espaces, le maintien de la paix et de la sécurité internationales et la maîtrise des échanges économiques. Pour autant, si ces trois enjeux paraissent évidents, ils ne sauraient résumer à eux seuls la créativité du droit international et son rôle dans bien d'autres pans des rapports interétatiques (l'environnement, la conduite de la guerre, voire la fiscalité, par exemple) – et que l'on trouvera bien mieux présentés dans les manuels classiques de droit international public [1].

Global, car le droit international qui vise les relations interétatiques *stricto sensu* semble moins fragmenté et partiel que celui qui s'adresse aux comportements entre États et personnes. Cela ne saurait toutefois signifier l'absence de disputes ou de contentieux dans l'application ou l'interprétation de ces normes. Surtout, on observe une tendance actuelle à la remise en cause de plusieurs points clefs de ces régimes. La régulation du recours à la force, par exemple, se heurte depuis plusieurs années aux mesures prises dans le cadre de la guerre contre le terrorisme ou dans le cadre de tensions interétatiques renouvelées (frappes contre des groupes privés sans que le fondement invoqué ne soit toujours clarifié, éliminations d'officiels étrangers à l'instar de l'opération menée par les États-Unis contre le général iranien Soleimani en 2020, etc.). La délimitation des espaces apparaît pareillement sous tension, avec la prolifération de zones contestées en lien avec la reconfiguration en cours des puissances dans les relations internationales [2]. Des États tentent ainsi de profiter du déclin d'autres pour affirmer leurs ambitions, se saisir par la force de terres ou de mers qui leur échappaient et sur lesquelles ils ne peuvent en principe avoir de droits. Dans un monde de nouveaux désordres, l'époque est bien à la multiplication des espaces disputés.

§ 1. Les espaces

351 ***Ordre apporté.*** Le droit international public vient ordonner la domination et l'exploitation de différents espaces maritimes, terrestres, aériens, voire extra-atmosphériques qui composent le monde. Ces espaces étaient initialement ouverts à des revendications multiples, contraires, et donc susceptibles de créer des différends et de l'instabilité dans les relations internationales. Le droit international permet non seulement de qualifier les différents espaces observés mais aussi de les répartir entre les différents États qui peuvent avoir des prétentions dessus. Il vient séparer les espaces accessibles à des revendications unilatérales exclusives et les espaces « collectifs » insusceptibles d'être placés sous la souveraineté d'un seul État. Les régimes créés se révèlent souvent complexes, et le droit international permet tant d'organiser que de protéger les espaces où s'exercent les souverainetés concurrentes.

1. V. les références dans la bibliographie indicative du présent ouvrage.
2. V. ss 641 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

352 ***Remise en cause actuelle.*** Mer, terre, air et espace extra-atmosphérique : la compétition stratégique se renouvelle et place sous tensions les normes de comportement aujourd'hui en vigueur. Le stress actuel est aussi le fruit, à un degré moindre, de la démocratisation de l'accès à certains espaces (le trafic aérien mondial, par exemple), de l'invention de nouveaux instruments (drones, etc.) ou de l'accroissement des échanges maritimes (mondialisation des flux y compris numériques avec le développement de câbles sous-marins, par exemple). Les règles posées apparaissent parfois insuffisantes pour faire face au développement des capacités des États et pour répondre à la nouvelle compétition de puissance à l'œuvre dans certains milieux [1]. Les normes de délimitation et le principe d'inviolabilité des frontières sont également fragilisés par des comportements agressifs. On songe par exemple aux pressions de Moscou sur ses voisins, aux affrontements entre l'Inde et la Chine sur différents points de frontières dans l'Himalaya. La situation est même particulièrement préoccupante s'agissant des espaces maritimes. Plusieurs États investissent la haute mer – une zone qui se militarise et qui devient un enjeu de protection du territoire et de projection de puissance comme le montrent les revendications actuelles de la Chine à l'égard de certaines zones en mer de Chine méridionale (entre la Chine, le Vietnam, les Philippines notamment) et en mer de Chine orientale (entre la Chine, Taïwan, le Japon et la Corée du Sud) [2]. Les revendications de la Turquie dans l'Est de la Méditerranée depuis la découverte de champs gaziers importants n'en sont pas moins préoccupantes (avec, au large de la Libye, des comportements très agressifs à l'encontre de la Grèce et d'autres alliés de l'OTAN) [3]. Il s'agit pour ces pays d'exercer une pression maximale sur les espaces maritimes qu'ils revendiquent comme les leurs, même en défendant une lecture des droits et obligations des différents acteurs qui n'est nullement conforme au droit positif. En réponse, de nombreux États conduisent régulièrement des opérations dites de « liberté de navigation » pour réaffirmer leurs droits dans les zones contestées.

A. La division des espaces

353 ***Mer, terre, air, espace extra-atmosphérique.*** Tels sont les différents types d'espaces auxquels on pense immédiatement. Il n'existe plus vraiment à l'heure actuelle d'espaces indéterminés (*res nullius*), ouverts à l'appropriation d'un État. Dans ces conditions, la question de la division entre espaces qui relèvent d'une souveraineté et espaces qui relèvent d'une emprise commune et partagée renvoie déjà à l'existence concur-

1. V. ss 364
2. V. ss 617.
3. On aurait également pu citer les pressions exercées par les Émirats arabes unis dans le Golfe d'Aden et au-delà (les Émirats profitant de leur alliance avec l'Arabie saoudite et de la défaillance du Yémen et de plusieurs États de la Corne de l'Afrique pour prendre des positions maritimes et de la profondeur stratégique face au rival iranien).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rente de plusieurs États sur un espace global, la Terre. Cela suppose, en effet et par définition, qu'une partie importante des espaces terrestres, maritimes ou aériens constitue les différentes assises spatiales de ces États et soit ainsi soustraite aux revendications d'autrui. Chacun peut alors prétendre conserver pour lui un espace exclusif qu'il veut être le seul à règlementer, son territoire, et en même temps accéder à un autre espace où il exercera une autorité partagée avec ses pairs [1]. Par conséquent, les États ont recours au droit international pour distinguer le genre territorial – qu'il faut identifier dans ses composantes plurielles – du genre international – où il faut concilier et normer les prétentions des uns avec celles des autres. Le droit leur sert également à s'adapter aux nouveaux enjeux, qu'ils soient liés aux progrès techniques ou aux changements climatiques.

354 ***Le genre territorial.*** Il correspond à l'ensemble des espaces qui sont dominés par un seul État, sur le fondement d'un titre légal ou d'une présence effective. On remarquera ici que la répartition initiale renvoie aux turpitudes de l'histoire, aux conquêtes et traités de paix, aux sécessions ou aux fusions observées entre les différentes entités. L'appropriation de la terre et de la mer – et donc de l'espace aérien en surplomb – a longtemps échappé à tout accompagnement juridique. Les différentes frontières ont été le plus souvent posées par la force avant, le cas échéant, qu'un titre puisse être obtenu et vienne reconnaître cette victoire du fait. En toute hypothèse, le territoire en cause appartient au genre territorial si on est en présence de pouvoirs sur la chose et sur les êtres, c'est-à-dire de pouvoirs domaniaux exclusifs sur un espace donné (exploitation du sol et du sous-sol, aménagements d'infrastructures, etc.) et de pouvoirs personnels ou matériels sur les sujets qui s'y trouvent (état civil, libertés publiques, etc.). Il revient à l'État qui en bénéficie de déterminer, comme il le souhaite, les différentes règles applicables sur ce territoire. Libre à lui, cependant, de limiter les pouvoirs qu'il tire initialement de sa compétence territoriale en acceptant formellement (par des conventions ou des actes unilatéraux) ou spontanément (par des précédents et une *opinio juris*) différentes obligations. Celles-ci peuvent viser, par exemple, l'exploitation d'un fleuve, la protection de zones naturelles ou la reconnaissance de droits aux différentes personnes présentes sur son territoire.

355 ***Le genre international.*** Tous les espaces qui ne sont pas rattachables à un seul État, tous ceux sur lesquels s'exercent de manière concurrente des pouvoirs personnels et matériels mais aucun pouvoir domanial exclu-

1. Pour chaque État, les espaces qui ne correspondent pas à son assise spatiale sont répartis en deux catégories : l'assise spatiale des autres entités souveraines et l'espace commun. Et chacun de ces espaces peut traditionnellement faire l'objet de convoitises pour au moins quatre raisons : la répartition initiale inégalitaire (certaines entités sont mieux dotées que d'autres quant à la qualité ou à la dimension de leurs assises spatiales) ; l'exploitation de nouvelles ressources (par exemple le pétrole dans les fonds marins de haute mer) ; l'accessibilité à de nouveaux espaces (l'espace extra-atmosphérique ou les corps célestes) ; et, évidemment, l'absence d'arbitre ou d'autorité

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sif, sont des espaces d'un genre international. La catégorie est une construction juridique bienvenue qui répond à des siècles d'oppositions et de politiques de puissance sur certaines zones du globe. En effet, les espaces de genre international le sont en vertu d'un ou de plusieurs instruments juridiques qui les ont soustraits à la prédation régulière des États. Autrement dit, aucun État ne peut désormais faire valoir et opposer un titre territorial sur ces espaces. Ceux-ci échappent ainsi à toute réglementation unilatéralement décidée en dehors des différents régimes qui peuvent s'appliquer. Il ne s'agit pas pour autant de zones de non-droit qui seraient à l'organisation du monde ce que le « *dark web* » est à l'Internet. Pratiquement, les États ont accepté de réguler collectivement ces espaces, de s'interdire certains comportements et de s'en autoriser d'autres. La liberté d'accès aux espaces de genre international est logiquement la règle. On peut y voir un corollaire de l'impossible « privatisation » de tout ou partie de ces espaces. Cela ne signifie pas que les sujets internes ne peuvent se voir opposer des normes spécifiques ni que les sujets de droit international ne peuvent se concerter et accepter de limiter l'exploration ou l'exploitation de ces espaces. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), par exemple, a été instituée pour standardiser le transport aérien et organiser ainsi le partage des fréquences radio, la circulation aérienne ou les protocoles à suivre en cas d'accident.

356 ***Exemple – haute mer.*** La haute mer est l'espace de genre international communément cité. Il est loin d'être négligeable puisqu'il représente la moitié de la surface planétaire et près des deux tiers des océans. La haute mer est vitale pour l'homme puisqu'elle le nourrit, permet les échanges de biens et de personnes, fournit une grande part de l'oxygène, contribue à l'équilibre du climat, etc. Dans cet espace, le principe de la liberté prévaut : liberté de navigation, de pêche, de recherche scientifique, d'exploitation technique (pose de câbles et de pipelines), de survol, etc. Toute restriction doit être fondée sur un acte juridique (convention, résolution du Conseil de sécurité, etc.) comme, par exemple, des accords réglementant la pêche et protégeant certaines espèces (avec notamment la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine de 1946). Plusieurs activités ont également été interdites comme le trafic des esclaves, la piraterie, le trafic de stupéfiants, les émissions de radio ou de télédiffusion non autorisées par le(s) gouvernement(s) de réception ou les essais nucléaires. En haute mer, par ailleurs, c'est la loi du pavillon qui régit les activités et les obligations dans cet espace. L'intervention d'un État à l'encontre d'un navire qui ne bat pas son pavillon réclame, en principe, l'autorisation de l'État normalement compétent même si les luttes contre le terrorisme, la piraterie, la traite des esclaves ou le trafic de stupéfiants peuvent constituer autant de titres à intervenir.

Mais la haute mer est un espace qui se précarise, surtout à l'heure des pollutions de masse et de l'exploitation intensive de ses ressources.

naturelle pour répartir et pour éventuellement réapprécier les possessions de chacun en fonction des circonstances.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Certains plaident ainsi pour une meilleure protection de la haute mer, de plus grandes limites aux différentes libertés consacrées [1]. Une convention portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (soit la haute mer et les fonds marins) est d'ailleurs en cours de négociation dans le cadre onusien. Elle permettrait la création d'aires marines protégées et limiterait en ce sens la liberté qui gouvernait jusqu'alors la haute mer. Dans l'immédiat, l'action croissante de l'État en mer et notamment en haute mer interroge en particulier le manque d'instruments spécifiques pour protéger les droits fondamentaux des gens de mer (ou des gens en mer) et pour sauvegarder les ressources qui s'y trouvent [2]. Il est vrai que l'« humanisation » de cet espace est contrainte par ses caractéristiques mêmes, en particulier par l'absence traditionnelle d'emprise des États et par la difficulté conséquente d'identifier précisément les débiteurs d'un néo-droit de la mer qui viendrait protéger les personnes physiques ou morales qui s'y trouvent. Des défaillances politiques ou des intérêts économiques (bénéfices tirés de pavillons de complaisance arborés par près du tiers des navires marchands enregistrés) peuvent inciter les États qui en profitent à ne pas promouvoir de nouveaux textes protecteurs. Une poignée d'obligations générales demeurent néanmoins applicables en haute mer, comme celle de prêter assistance et secours à quiconque en péril [3].

1. *Appel de Paris pour la Haute mer*, 2013 [http://www.lahautemer.org/appel/].
2. Un décalage existe entre le cadre juridique applicable qui porte principalement sur des questions de délimitation des espaces respectifs, et les besoins de protection croissants de l'homme sur cet espace, au regard de l'évolution des techniques et des pratiques. Le droit international semble ici encore « asymétrique », avec quelques obligations qui pèsent sur les individus, principalement au titre de la paix et de la sécurité internationales, mais peu de droits qu'ils peuvent utilement invoquer et de ressources qu'ils se doivent de protéger. On peut néanmoins compter sur l'étirement raisonnable de règles plus générales, ou le respect de certaines considérations d'humanité dans le recours à la force ou l'obligation de non refoulement. Comme l'a dit la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt bien connu et à propos de l'interception en haute mer de migrants et réfugiés, « la spécificité du contexte maritime ne saurait aboutir à la consécration d'un espace de non droit au sein duquel les individus ne relèveraient d'aucun régime juridique susceptible de leur accorder la jouissance de droits et garanties prévus par la Convention », v. ss 424 et CEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, nº 27765/09, 23 février 2012, § 178.
3. Convention de Montego Bay, déjà citée, article 98-1 : « [t]out État exige du capitaine d'un navire battant son pavillon que, pour autant que cela lui est possible sans faire courir de risques graves au navire, à l'équipage ou aux passagers : a) il prête assistance à quiconque est trouvé en péril en mer ; b) il se porte aussi vite que possible au secours des personnes en détresse s'il est informé qu'elles ont besoin d'assistance, dans la mesure où l'on peut raisonnablement s'attendre qu'il agisse de la sorte ; c) en cas d'abordage, il prête assistance à l'autre navire, à son équipage et à ses passagers, et, dans la mesure du possible, indique à l'autre navire le nom et le port d'enregistrement de son propre navire et le port le plus proche qu'il touchera ». L'obligation de porter secours est indifférente à la zone dans laquelle se trouvent les personnes en détresse ou leur statut présumé – une présence dite « irrégulière » est, en mer, très relative, en raison du principe de liberté qui s'y applique. Cette norme est renforcée par l'obligation pour les États côtiers de mettre en place des services de surveillance et de sauvetage. De tels commandements ont d'ailleurs souvent été rappelés au regard notamment de

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

357 ***Exemple – espace extra-atmosphérique.*** L'espace extra-atmosphérique, singulier par de nombreux aspects, est sans réel équivalent sur le plan juridique. Il dispose encore d'un statut assez incertain tant son exploration ou son exploitation fut longtemps hors de portée. Une poignée seulement de principes adoptés par l'Assemblée générale, d'instruments internationaux et de règles générales sont venus clarifier son statut au XX^e^ siècle. On pense, en particulier, au Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes (1967, entré en vigueur en 1967, 111 parties en 2021) [1]. L'article II de ce traité, pierre angulaire du *corpus juris* ici applicable, énonce notamment que « l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par aucun autre moyen ». Le genre international de cet espace semble en réalité devenu coutumier. Nul pouvoir sur la chose et sur les êtres qui s'y trouvent ou s'y trouveraient n'est reconnu à un seul État. Mais l'essor des activités dans l'espace extra-atmosphérique, l'apparition de premières manœuvres agressives entre puissances et l'existence désormais de structures d'accueil comme la station spatiale internationale (ISS) rendent nécessaire la clarification des régimes juridiques applicables et des juridictions compétentes.

S'agissant des activités dans l'espace extra-atmosphérique, une soixantaine de pays ont déjà lancé au moins un satellite. Ces engins fournissent de précieux moyens d'échanges comme ils renseignent utilement sur la météorologie, l'observation de la Terre et des hommes. De nombreuses affaires terrestres sont désormais liées à des activités spatiales (télécommunications, navigation, observation de la terre à des fins militaires ou civiles, etc.). Celles-ci se développent et apparaissent à présent centrales. Il n'est plus seulement question de prestige même si la capacité autonome d'accès à l'espace est un critère à prendre en compte dans l'examen de la puissance d'un État ou d'une organisation (seuls la Chine, les États-

---

l'afflux de migrants et de réfugiés en Europe. Ceux-ci suivent en effet des itinéraires qui passent régulièrement par le franchissement d'un espace maritime – comme le raconte Laurent Gaudé dans *Eldorado* (Paris, Actes Sud, 2007, 237 p). L'immense majorité des demandeurs de protection parvient ainsi sur le sol européen par la mer et par la Grèce en passant par la Turquie, par l'Italie en pasant par la Libye, ou par l'Espagne en passant par le Maroc. Selon Amnesty international, près de 30 000 personnes seraient mortes au XXI^e^ siècle en essayant de rejoindre l'Europe et un grand nombre d'entre elles ont disparu en Méditerranée, voie migratoire la plus dangereuse du monde, Amnesty International, 6 juillet 2017 [https://www.amnesty.fr/].

1. D'autres instruments sont venus compléter ce premier traité, tels que l'Accord sur le sauvetage, le retour des astronautes et la restitution des objets (1967, entré en vigueur en 1968, 98 parties en 2021), la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux (1972, entrée en vigueur en 1972, 98 parties en 2021), la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique (1974, entrée en vigueur en 1976, 70 parties en 2021) et l'Accord régissant les activités des États sur la Lune et autres corps célestes (1979, entré en vigueur en 1984, 18 parties en 2021).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Unis, l'Europe, l'Inde, le Japon et la Russie en ont la capacité). Tout État ambitieux se doit d'avoir une politique spatiale et des relais extra-atmosphériques afin de pouvoir pleinement déployer sa puissance. Et les frictions attendues se sont produites (approche de satellites militaires par d'autres aux fins d'espionnage, tests de missiles anti-satellites, etc.). Plusieurs dirigeants ont alors pris acte que l'espace devenait un enjeu de sécurité nationale, un champ de confrontation entre grands. Il ne s'agit plus uniquement d'un levier aux opérations militaires terrestres [1] mais d'un *milieu* en soi. Les puissances révisent en conséquence leurs doctrines militaires ou structures de commandement afin d'assurer, pour reprendre Emmanuel Macron, « notre défense de l'espace et par l'espace » [2]. Dans ces conditions, le principe de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques (posé par l'article IV du Traité de 1967) est mis à l'épreuve. Il souffre de nombreuses équivoques (absence de définition, focus sur les armes de destruction massive, acceptation en pratique de la militarisation « passive » de l'espace – soit le déploiement de satellites de renseignement et d'observation afin de renforcer l'efficacité des forces conventionnelles sur Terre, insuffisance des mesures de surveillance et de vérification, etc.) Aujourd'hui, une arsenalisation de l'espace extra-atmosphérique est de toute façon bien en cours et l'échec des négociations sur un projet de traité relatif à la prévention du déploiement d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux ou les limites du Code international de conduite des activités spatiales promu par l'Union européenne sont autant de révélateurs des tensions actuelles. S'agissant de l'ISS toutefois, un accord conclu à Washington en 1998 entre le Canada, les membres de l'Agence spatiale européenne, le Japon, la Russie et les États-Unis organise les droits et obligations des partenaires en ce qui concerne cette station et précise les modalités de gestion de la station (propriété intellectuelle de l'inventeur, responsabilité des modules installés selon le rattachement de ceux-ci, compétence personnelle active en matière pénale, etc.). Après, d'autres conventions seraient nécessaires si l'homme venait à explorer de nouvelles planètes, comme Mars, et y construire des bases [3].

En définitive, l'espace extra-atmosphérique n'échappe pas non plus à la captation privée. Alors que l'exploitation de satellites avait déjà été libéralisée à la fin du XX[e] siècle, quelques entreprises, comme SpaceX ou Blue

1. Les États-Unis étudieraient par exemple la possibilité d'installer des sortes de drones spatiaux dotés de dispositifs d'interception des missiles ennemis à leur apogée de lancement et avant qu'ils n'entrent en phase descendante.
2. V. Discours aux armées à l'Hôtel de Brienne, 13 juillet 2019 (https://www.elysee.fr/). Et l'Armée de l'air de devenir l'Armée de l'air et de l'espace, un commandement militaire de l'espace d'être créé et de premiers exercices (« Aster X ») d'être lancés.
3. Il est aussi de nouvelles ressources que Washington entend se réserver quitte à fragiliser le régime du Traité de 1967. En parallèle au projet américain de retour sur la Lune (programme Artémis) et de la construction d'une station spatiale en orbite autour de cet astre (LOP-G), la NASA entend en effet négocier des accords bilatéraux encadrant l'exploitation des ressources extraites de ce satellite sur le fondement de la liberté d'exploitation de cet espace international.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Origin, entendent se lancer à leur tour dans la conquête de l'espace – mais avec des fins qui sont assurément différentes de celles des pouvoirs publics (vols suborbitaux, exploitation minière des corps célestes, « colonisation » de l'orbite basse et accès à Internet par satellite). Même si les obstacles techniques sont encore nombreux, de telles activités peuvent être encouragées par leurs États de rattachement – concept de *new space* aux États-Unis. On observe même en ce domaine les premières « délégations de service public » – pour reprendre le mot de Xavier Pasco [1]. Bref, le droit de l'espace va certainement devoir évoluer et s'adapter à l'arrivée d'acteurs non étatiques, à la problématique des débris spatiaux, aux risques de collisions, aux conséquences de la pollution lumineuse. La gestion du trafic spatial reste en l'état très embryonnaire. En attendant un projet de traité qui pourrait être porté par le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique [2], ce sont surtout des réglementations nationales qui s'appliquent aux nouvelles utilisations commerciales de cette zone et profitent des lacunes, des limites ou des équivoques des instruments internationaux existants.

B. La délimitation des espaces

358 ***Répartition.*** Les espaces, quel que soit leur genre (territorial ou international) ou leur nature (mer, air, terre) sont désormais assez précisément délimités par le jeu d'accords spécifiques ou d'actes unilatéraux pris sur le fondement de normes conventionnelles ou générales. Des frontières [3] déterminent où commencent et où finissent les différents genres ou les différents segments des espaces identifiés. Elles peuvent séparer deux espaces de même nature et qui relèvent d'un même genre : par exemple, la frontière terrestre entre deux États, ou la frontière maritime entre deux États aux rivages proches et pas suffisamment éloignés pour être séparés par un espace de haute mer. Elles peuvent également séparer deux espaces de même genre mais de nature différente : par exemple, la frontière entre le territoire terrestre de la France et son territoire maritime, que forme la ligne de base. Enfin, elles peuvent séparer deux espaces de genres différents, par exemple la frontière entre le territoire maritime et la haute mer. Les frontières traduisent finalement des intentions politiques et renvoient à différentes coordonnées (latitudes et longitudes) qui correspondent parfois à des caractéristiques géographiques

1. En 2020, en effet, un vol américain avec équipage à destination de la Station spatiale internationale a pour la première fois été opéré par un acteur privé, SpaceX. La NASA a aussi choisi cette entreprise pour sa prochaine mission avec équipage vers la Lune. Dans ces conditions, les grands instruments juridiques élaborés au sein du Comité des Nations Unies pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA) peuvent sembler pour partie dépassées, en particulier au regard du régime de responsabilité étatique prévu qui tend à assimiler toutes les activités spatiales à des activités de l'État.
2. Créé par l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/1472(XIV), 12 décembre 1959.
3. V. ss 101 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(fleuve, sommet, etc.). L'inviolabilité des frontières est un des grands principes du droit international.

359 ***Murs.*** Si les frontières sont souvent dématérialisées, n'arrêtant plus la circulation des personnes et des biens (en Europe, par exemple), les incarnations physiques de ces espaces de ruptures n'ont pas totalement disparu. Dans plusieurs situations, de nouvelles barrières artificielles viennent séparer les espaces terrestres relevant d'États différents. Il s'agit d'obstacles faits de béton et d'électronique, dans une version modernisée du Mur de Berlin. Face à la pression migratoire, par exemple, plusieurs États européens ont construit des clôtures pour se protéger de ces flux et des incapacités de l'Union – que l'on pourrait en partie leur imputer. Outre le retour des contrôles aux frontières intérieures, de telles barrières ont ainsi surgi aux limites extérieures de l'Union et de l'espace Schengen, en Slovénie, en Macédoine, en Autriche, en Bulgarie, entre autres exemples. Désormais, l'Europe compterait même plus de séparations artificielles en son sein qu'elle n'en avait pendant la Guerre froide. De tels murs se voient reconnaître de nouvelles fonctions, eux qui ne faisaient autrefois qu'indiquer la présence d'un conflit armé et incarner quelques disputes territoriales (on pense immédiatement à la péninsule coréenne, coupée en deux depuis 1953, ou à l'île de Chypre, également divisée en deux parties depuis 1974). Les barrières les plus récentes servent davantage à contrer l'immigration irrégulière ou les infiltrations criminelles qu'à se protéger des revendications de ses pairs. Il en est ainsi en Europe mais aussi au Maroc (Ceuta et Melilla au Nord, une partie du Sahara occidental au Sud), en Tunisie (sur une partie de la frontière libyenne), aux États-Unis (frontière avec le Mexique) ou en Israël (avec la « clôture de sécurité » qui sépare la Cisjordanie ou Gaza des territoires israéliens) [1].

1° L'espace terrestre

360 ***Principes applicables.*** S'agissant des espaces de genre territorial, il s'agit de fixer un point où le territoire terrestre d'un État cède à celui d'un autre État. Quelles sont les règles ? Quels sont les procédés ? On observera d'abord que l'ensemble du territoire terrestre ne comprend pas seulement, le cas échéant, la matière solide à laquelle il renvoie naturellement. Certains espaces d'eau peuvent ainsi être assimilés en droit au territoire terrestre d'un État, qu'il s'agisse des eaux intérieures (situées entre le rivage et la ligne de base [2]), des rivières, lacs ou des voies d'eau qui les traversent ou les bordent (alors en partage avec les autres États concernés). L'espace inclut également le sous-sol. Pour se répartir l'ensemble des composantes des territoires terrestres, le droit international pose un principe et une dérogation – même s'il est souvent venu consacrer une prise et une politique de force. En principe donc, les États

1. V. ici le très beau livre de A. Novosseloff et F. Neisse, *Des murs entre les hommes*, Paris, La Documentation française, 2015, 272 p.
2. V. ss 366.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

déterminent leurs frontières comme ils l'entendent dès lors que les différents sujets internationaux intéressés consentent au résultat. Mais, à titre dérogatoire, le principe de l'*uti possidetis juris* impose aux États issus de la décolonisation de respecter initialement les frontières qui étaient les leurs en qualité de territoires non autonomes. Il s'agit en l'espèce de protéger la stabilité de la zone politiquement reconfigurée après l'accès à l'indépendance. On peut également y voir une garantie à ce que l'ancien maître des terres en cause ne puisse valablement en revendiquer la part que le nouveau régime n'exploiterait pas encore. Le principe a même dépassé son cadre initial (la décolonisation de l'Amérique latine puis de l'Afrique) en étant aussi utilement invoqué lors du démembrement de l'Union soviétique ou de la Yougoslavie. Désormais, il est « logiquement lié au phénomène de l'accession à l'indépendance, où qu'il se manifeste »[1]. Au demeurant, la stabilité ici apportée est souvent de courte durée tant les frontières initiales ont pu être artificiellement déterminées, sans considération pour la configuration sociale ou géographique des espaces concernés.

361 ***Procédés suivis.*** Le procédé ordinaire de délimitation est conventionnel et rassemble les États directement intéressés. Il se divise en deux temps, celui de l'accord sur les critères de la délimitation, et celui de l'accord sur la démarcation précise qui en est le produit. Les opérateurs peuvent en effet se tromper, soit qu'ils aient mal compris les principes applicables, soit que la détermination politique ait négligé certaines contraintes du terrain. Il est aussi des évolutions naturelles qui entraînent progressivement un décalage entre la délimitation voulue et la démarcation pratique[2]. Enfin, les États en cause peuvent décider de revoir ensemble les frontières qui départagent leur territoire pour clarifier une situation et mieux répondre aux besoins de populations locales[3].

Toute convention de frontière présente deux qualités quelque peu exorbitantes du droit commun des traités : elle est permanente (si jamais le traité cesse d'être opposable, le tracé de la frontière peut lui survivre) et elle est objective (opposable à tous les États, pas seulement à ceux qui sont concernés directement, et tant que les droits de ceux-là ne sont pas affectés). Dans l'hypothèse où les États ne parviennent pas à se mettre d'accord sur leurs titres territoriaux respectifs, ils peuvent en appeler à plusieurs modes de règlement de leur différend, et en particulier au juge international. Il n'est donc pas rare que des frontières soient le produit

1. CIJ, *Affaire du différend frontalier entre le Burkina Faso et la République du Mali*, Arrêt du 22 décembre 1986, *Recueil* 1986, 554, § 20.
2. Par exemple, plusieurs sommets des Alpes se déplacent lentement de quelques mètres à l'Est ou à l'Ouest : il faut alors revoir les coordonnées précises de localisation de la frontière. C'est pourquoi, occasionnellement, la France et l'Italie, par exemple, révisent leurs frontières en les adaptant aux évolutions naturelles.
3. En 2012, la France et Andorre ont ainsi convenu d'une nouvelle délimitation qui accorde 24 hectares supplémentaires à la principauté afin qu'elle puisse mieux sécuriser son accès à l'eau potable.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de délimitations juridictionnelles [1]. Du reste, lorsque le juge intervient, il ne va pas attribuer juridiquement un territoire, il ne fait que révéler ce qui constitue selon lui le « bon » titre territorial – parfois, cependant, il ne résiste pas à statuer en équité, à révéler la frontière la plus stable possible, quitte à faire quelques écarts par rapport aux titres qui lui sont remis.

362 ***Espaces terrestres de genre international.*** S'agissant des espaces de genre international, il est difficile d'identifier des territoires terrestres qui possèderaient aujourd'hui cette qualité sans qu'il soit possible de la contester. On a pu, dans le passé, limiter l'autorité d'un État en confiant certains de ses pouvoirs à une administration onusienne par exemple (Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, 1999). Mais il s'agissait de mesures temporaires et circonstancielles [2]. Au-delà de ces cas particuliers, un seul espace terrestre est « sanctuarisé » : l'Antarctique. Nul titre territorial ne peut y être constitué et les États y exercent des pouvoirs concurrents (sept États dits « possessionnés » : Argentine, Australie, Chili, France, Nouvelle-Zélande, Norvège, Royaume-Uni) [3]. Pour autant, le statut de cet espace souffre du succès limité de son instrument constitutif et des revendications potentielles d'États intéressés de longue date (Argentine ou Australie notamment) et qui n'ont pas été réglées. Les rencontres annuelles lors de la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique (RCTA) peuvent d'ailleurs être animées. L'arrivée de nouvelles puissances (Chine, États-Unis) dans la région est également susceptible de fragiliser les régimes instaurés.

2° L'espace aérien

363 ***Particularités de l'espace aérien.*** L'espace aérien de genre territorial correspond à l'air qui surplombe l'espace terrestre d'un État ainsi que ses eaux territoriales (s'il en possède). Le statut de l'espace aérien présente des

1. Un des plus célèbres contentieux ici est celui opposant le Cambodge à la Thaïlande au sujet de la souveraineté sur la zone du Temple de Préah Vihéar. Célèbre parce qu'il a donné lieu à plusieurs contestations judiciaires et parce qu'un État tiers, la France, n'est pas étranger à l'incertitude initiale (cartes erronées transmises aux parties), v. CIJ, *Affaire du temple de Préah Vihéar*, déjà cité.
2. On pourrait également évoquer le cas de l'archipel Svalbard (Norvège) où les différentes ressources naturelles peuvent être exploitées librement et par tous, sur le fondement du Traité du Spitzberg (1920, 41 États parties en 2021) – ce qui a d'ailleurs contribué à ce que le territoire compte à un moment donné davantage de citoyens russes que norvégiens.
3. Plusieurs puissances ont en effet conclu un traité en 1959 qui gèle les prétentions territoriales, institue une liberté d'accès et un régime protecteur s'agissant de l'exploitation des ressources (Traité de l'Antarctique, 54 parties seulement en 2021). Au surplus, toute mesure de nature militaire et non pacifique est interdite, ainsi que la réalisation d'essais nucléaires notamment, avec un mécanisme de suivi régulier instauré entre les parties. D'autres conventions sont venues distinguer cet espace, en faire pratiquement un genre unique (Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique, 1972 ; Convention sur la conservation de la faune et de la flore, 1980 ; Protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, 1991 – dit « Protocole de Madrid » qui fixe un moratoire sur l'exploitation des ressources minérales, qui pourrait être revu après 2048, et institue

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

problématiques récentes, liées au développement des communications et des techniques. Il a été progressivement organisé pour garantir une sécurité optimale à tous les aéronefs qui peuvent y évoluer. L'espace aérien est, en apparence, d'une détermination assez simple. En effet, ses limites latérales suivent celles des espaces qu'il surplombe (Convention de Paris, 1919 et Convention de Chicago, 1944, par exemple) et il n'existe pas de droit de passage inoffensif comme dans les eaux territoriales [1]. La souveraineté de l'État sur son espace aérien implique à l'origine le caractère discrétionnaire de ses pouvoirs d'aménagement. Il peut ainsi organiser comme il l'entend le survol de son territoire par les aéronefs, nationaux ou étrangers. Toute violation aux règles qu'il pose constitue une atteinte à sa souveraineté et peut donner lieu à la mise en œuvre de contre-mesures (interception de l'avion en situation d'infraction, par exemple, dans le respect d'autres régimes du droit international applicables). Des incidents, de nature différente, peuvent ainsi survenir. Ils sont souvent liés à des incertitudes de délimitation des espaces aériens ou au dysfonctionnement des points de repérage. Il faut dire aussi que les États peuvent opportunément fermer ou restreindre l'accès à leur espace aérien. On se souvient, en juillet 2013, du refus de plusieurs États européens d'autoriser l'avion du président bolivien Evo Morales, revenant de Moscou, à pénétrer leurs espaces aériens respectifs [2]. On se rappelle également des tensions diplomatiques entre la Russie et la Turquie lorsqu'en novembre 2015 des avions de chasse turcs ont abattu un avion russe qui aurait pénétré sans autorisation l'espace aérien sous souveraineté d'Ankara.

En ce qui concerne enfin l'espace aérien de genre international, celui qui surplombe la haute mer et dont le régime est d'ailleurs posé par des instruments du droit de la mer comme la Convention de Montego Bay, la liberté de circulation demeure la règle, et elle s'étend tout autant à l'espace qui surplombe la zone économique ou à celui qui surplombe l'Antarctique. Chaque État peut y exercer des pouvoirs fondés sur des compétences personnelles ou matérielles, mais il ne peut valablement s'approprier ou privatiser une partie de cet espace. Par ailleurs, et afin de garantir la sécurité de la circulation aérienne dans cet espace, l'Organisation de l'aviation civile internationale a été habilitée à travailler à l'uniformisation des règles de navigation.

364 ***Espace aérien et espace extra-atmosphérique.*** La limite supérieure standard de l'espace aérien se situe en général autour de 20 km. Au-delà, le flou domine. La frontière de l'espace aérien avec un autre espace,

un organe spécial, le Comité pour la protection de l'environnement, qui a un rôle essentiel dans la gouvernance des visiteurs en Antarctique).

1. Précisément, l'ensemble des espaces aériens est divisé en zones contrôlées, notamment aux abords des aéroports et aérodromes, et en zones non contrôlées ; il existe aussi une découpe verticale et de multiples normes de circulations.
2. Il semble que les autorités en cause craignaient que l'avion ne transporte le lanceur d'alerte Edward Snowden et qu'elles aient, sous pression américaine, décidé de réagir – dans une pratique d'ailleurs douteuse au regard de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'infini extra-atmosphérique, se révèle ainsi particulièrement incertaine. Le droit ne s'y est intéressé que récemment, à la suite du lancement de Spoutnik (1957). Le développement des communications satellites et l'utilisation privilégiée d'une orbite donnée ont finalement conduit certains États à des prétentions sur cet espace. En 1976, par exemple, huit États situés le long de l'équateur proclamèrent leur souveraineté sur l'orbite géostationnaire équatoriale – sans que de telles prétentions ne soient reconnues. Progressivement, plusieurs frontières entre espace aérien et espace extra-atmosphérique ont été proposées, avec comme référence une altitude donnée (environ 100 km, la ligne de Kármán soit la limite théorique de vol d'un aéronef) ou une manifestation scientifique (environ 200 km, l'altitude de la première orbite satellitaire, bien au-delà du point limite de l'effet de gravitation terrestre). En réalité, il n'existe pas de limite supérieure internationalement acceptée. C'est donc pour l'instant une approche fonctionnelle qui est privilégiée, avec une régulation spécifique des activités menées dans l'espace extra-atmosphérique, qu'il s'agisse des activités de navigation ou de télécommunication. Plusieurs conventions viennent finalement régler le statut ou l'immatriculation des objets en cause (liberté d'utilisation mais non-appropriation de l'espace et des corps célestes, responsabilité des États lanceurs, etc.), et les principes gouvernant la coopération internationale [1].

3° L'espace maritime

365 ***Mutations de l'espace maritime.*** La mer fut longtemps un terrain d'affrontement où se jouait surtout la puissance sur terre. Puis elle a suscité de l'intérêt pour ce qu'elle est, avec les richesses halieutiques ou énergétiques que cet espace – plus de 70 % de la superficie du globe – peut offrir. La volonté de clarifier les titres de chacun et les principes devant gouverner l'utilisation de la surface, de la colonne d'eau ou des fonds marins a conduit à des thèses opposées. Au XVII[e] siècle, Grotius (*Mare liberum*) [2], John Selden (*Mare clausum*) [3] ou Serafim de Freitas (*De justo imperio Lusitanorum asiatico*) [4] ont chacun plaidé pour leur vision, entre principe d'une liberté générale de la mer et exceptions ou privilèges individuels. Faute des moyens nécessaires pour s'approprier l'océan, le principe de liberté s'est finalement affirmé, à l'exception d'une zone soumise à l'emprise des États côtiers. Avec le temps, la pratique s'est ici cristallisée autour de la limite des trois milles marins.

La situation est tout autre aujourd'hui. Les espaces maritimes ont été segmentés, découpés juridiquement sur le fondement d'instruments conventionnels récents et de pratiques coutumières. Il faut dire que le

1. Le Bureau des affaires spatiales de l'Organisation des Nations Unies recense finalement l'immatriculation de chaque objet spatial déclaré par les États.
2. H. Grotius, *Mare Liberum. De la liberté des mers* (1609), Université de Caen, 1990, 82 p.
3. J. Selden, *Mare Clausum. Of the Dominion, Or, Ownership of the Sea* (1652), The Lawbook Exchange, 2014, 594 p.
4. S. de Freitas, *De justo Imperio Lusitanorum Asiatico* (1625), Valladolid, Casa soc. Cat., 1925, 366 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

XX[e] siècle fut aussi celui d'une compétition renouvelée, avec en particulier de nouvelles prétentions sur les ressources du plateau continental. Des États décolonisés s'inquiétèrent également des potentielles revendications de leurs anciens maîtres sur leurs mers. Dans ces conditions, la Commission du droit international (ONU) fut rapidement chargée de la question de la délimitation des espaces maritimes et des droits conséquents des États sur ceux-ci. Plusieurs conférences aboutirent à des instruments structurants, comme les Conventions de Genève du 29 avril 1958 (Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, 52 parties en 2021 ; Convention sur la haute mer, 63 parties en 2021 ; Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, 39 parties en 2021 ; Convention sur le plateau continental, 58 parties en 2021) ou, surtout, la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 qui codifièrent et développèrent les principes et règles applicables. Le droit au pavillon des États sans accès à la mer fut notamment reconnu, l'interdiction de tout traitement discriminatoire au préjudice des États sans littoral et de leurs navires également. L'espace maritime apparaît désormais assez précisément délimité et organisé : la mer territoriale a gagné du terrain, on a inventé un nouvel espace (la zone économique exclusive) et dissocié le régime juridique des fonds marins, de la colonne d'eau et de la surface. Si l'on cherche une loi commune, on peut dire que plus l'on s'éloigne du littoral plus le genre territorial cède au genre international, plus les droits de l'État côtier s'effacent derrière les droits de ses pairs. S'il faut dégager une tendance, on doit reconnaître que le genre territorial grignote progressivement le genre international. La « territorialisation » en cours des mers et océans se manifeste notamment par la prolifération des demandes d'extension des plateaux continentaux au-delà des 200 milles marins auxquels tout État côtier peut prétendre.

366 ***Distinction entre espaces maritimes.*** On distingue traditionnellement quatre séries d'espaces maritimes qui relèvent du genre territorial. Le droit international pose ici un certain nombre de limites maximales et prend comme référence ce que l'on nomme la « ligne de base », cette frontière qui, selon la configuration des côtes (linéaire, échancrée ou parsemée d'îlots), épouse les lignes de laisse de basse mer (limite entre terre et mer à marée basse) ou parcourt et relie les points les plus avancés d'un littoral « confetti » ou accidenté. Bien sûr, il est ici tentant pour les États de prétendre éloigner leur ligne de base, en invoquant des particularités (hauts-fonds découvrants, récifs, installations portuaires, embouchures de fleuves, baies, etc.) qui n'en sont pas toujours, afin de repousser leur mer territoriale et de s'inventer de plus grandes eaux intérieures. Les conventions exigent néanmoins que les lignes choisies ne s'écartent pas « sensiblement de la direction générale de la côte »[1]. Il revient *in fine* aux États, dans le cadre proposé, de déterminer unilatéralement et

1. Convention de Montego Bay, déjà citée, article 7. La Cour internationale de Justice appelle également les États à exercer leurs pouvoirs de manière « modérée et raisonnable », CIJ, *Pêcheries*, 1951, déjà cité, p. 142.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

précisément les différents segments auxquels ils peuvent prétendre. L'opposabilité de la délimitation dépendra finalement du sort de la contestation éventuelle d'un autre État qui jugerait la délimitation incompatible avec les règles concertées applicables à l'espèce.

367 ***Variétés des espaces maritimes.*** Le premier espace maritime de genre territorial, les eaux dites intérieures, correspond donc à la zone située entre le littoral et la ligne de base de la mer territoriale. On y trouve les fjords, les embouchures de fleuve, les ports, les rades mais aussi les baies placées historiquement et sans contestation sous la juridiction d'un État, les baies de faible ouverture. Cet espace se voit assimilé à l'espace terrestre de sorte que l'État y exerce des droits et pouvoirs de même nature.

Le deuxième espace identifié est la mer territoriale qui correspond à la zone située au-delà de la ligne de base et d'une étendue maximale de 12 milles (22 km) – même si l'État côtier peut revendiquer au-delà de cet espace et dans une zone dite « contiguë » (12 milles marins supplémentaires) quelques compétences en matière de prévention et de répression des infractions commises sur son territoire, y compris sa mer territoriale. Considérée comme le prolongement immédiat de l'espace terrestre, la mer territoriale est placée sous la compétence exclusive de l'État côtier qui peut y prendre toute mesure de police, ordonner des aménagements publics et réguler d'éventuelles activités économiques. Ces compétences réservent néanmoins le droit de passage inoffensif (art. 17 à 32 de la Convention de Montego Bay), une déclinaison de la liberté de la navigation, qui oblige les États côtiers à admettre le passage « continu et rapide » (sauf « incidents ordinaires de navigation ») des navires des États tiers, et sans pouvoir prétendre percevoir des droits [1]. Dans un détroit mettant en communication deux segments de l'espace maritime dans lesquels la navigation est libre, le ou les État(s) côtier(s) ne peuvent pas non plus entraver les passages en transit dès lors que les navires en cause se conforment aux règlements et procédures généralement acceptés. L'accès aux eaux intérieures n'est pas un droit invocable pour les navires ne battant pas pavillon de l'État côtier même si les aménagements (commerce international, accès aux ports) comme les contrôles se multiplient (activités criminelles et politique migratoire). Enfin, les sous-marins sont

1. En effet, les libertés de navigation reconnues en haute mer doivent logiquement avoir comme corollaire la possibilité d'entrer ou de quitter cet espace maritime et d'accéder ainsi à des espaces de genre territorial. Le droit international reconnaît alors un droit de passage, voire d'escale, sous certaines conditions. L'État côtier ne peut donc valablement empêcher ou entraver (par des inspections inappropriées) un passage inoffensif dans sa mer territoriale ou dans des détroits qui relient notamment sa mer territoriale à un espace maritime d'un autre genre. Mais encore faut-il s'entendre sur ce qui est « inoffensif ». On songe *prima facie* à l'absence de toute activité militaire, de renseignement, de propagande, de pollution. Pour autant, l'État peut assez librement estimer que telle autre navigation contrevient à sa sécurité. Il est en mesure, par ailleurs, d'imposer une route à des navires à cargaison jugée dangereuse et il peut, en principe, exercer ses compétences pénales et civiles à bord de l'ensemble des navires de passage.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tenus, dans les eaux territoriales, de naviguer en surface et d'arborer leur pavillon. En définitive, rien n'empêche les États intéressés de consentir à des instruments spécifiques qui viendraient organiser plus précisément la circulation maritime dans un espace donné, à l'exemple de la Convention de Montreux de 1936 qui gouverne les détroits des Dardanelles et du Bosphore.

Le troisième espace segmenté est celui de la zone économique exclusive, une invention importante de la Convention de Montego Bay. Carrefour des intérêts divergents des États côtiers et des autres, des États en développement et des grandes puissances, cette zone s'étend potentiellement jusqu'à 200 milles (370 km) à partir de la ligne de base, soit 188 milles au-delà de la mer territoriale dans sa surface maximale. Un régime hybride s'y applique, entre genre territorial et genre international, même si l'ensemble des principes en cause fait la part belle à l'État de proximité. Celui-ci y jouit de droits souverains – on ne parle plus de souveraineté – sur les ressources des eaux et des fonds marins que comprend cet espace. L'État y réglemente comme il l'entend la pêche, il peut y construire des aménagements particuliers, des îles artificielles, etc. Il doit seulement veiller à la conservation du stock de ressources halieutiques. Pour autant, l'État côtier concerné peut parfaitement conclure avec d'autres des accords spécifiques qui visent en particulier les droits de pêche [1]. Pour le reste, la Convention de Montego Bay assimile la liberté de navigation, de survol, de poser des câbles et des pipelines sous-marins dans la zone économique exclusive à l'exercice de ces droits et libertés dans la haute mer.

Enfin, le dernier espace identifié et délimité est original car il concerne non la surface de la mer mais le sol et le sous-sol des espaces maritimes. Consacré en 1958 puis redéfini en 1982, le plateau continental correspond ainsi aux fonds qui se présentent comme « toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de l'État » (article 76-1). Il peut s'étendre, selon les circonstances, jusqu'à 350 milles (648 km) depuis la ligne de base [2]. L'État côtier y exerce souverainement toute activité, notamment l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures *offshore*. On distingue donc dans cet espace les activités de surface, de mer (qui peuvent être ouvertes et renvoyer au statut de la haute mer) et les activités de profondeur, sur et sous les fonds marins.

S'agissant des espaces maritimes de genre international, c'est-à-dire de la haute mer, elle comprend toutes les parties de la mer qui ne sont pas comprises dans les eaux intérieures, la mer territoriale, les eaux

1. En ce qui concerne l'Union européenne, par exemple, et dans la mesure où 21 des 27 États membres disposent d'un accès à la mer et que l'ensemble forme le plus grand territoire maritime au monde, une Politique commune de la pêche (PCP) a progressivement été adoptée. Elle vise en particulier le droit d'opérer dans les eaux d'un autre État membre et l'exploitation durable des ressources.
2. La Commission des limites du plateau continental, établie en 1997 conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, a ainsi enregistré de nombreuses demandes d'extension de la limite initiale fixée à 200 milles marins (près d'une centaine de

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

archipélagiques et la zone économique exclusive (article 86 de la Convention de Montego Bay). On le sait, le régime de la haute mer se caractérise par le principe de la liberté de navigation et d'exploitation, et par l'application de la loi du pavillon [1]. S'agissant des fonds marins qui échappent à toute prétention régulière d'un État, la Convention de Montego Bay les a consacrés comme « patrimoine commun de l'humanité » (article 136). Toute activité doit y être menée sous le contrôle de l'Autorité internationale des fonds marins.

368 ***Enjeux, circonstances particulières et contentieux.*** À l'évidence, la délimitation précise de ces différents espaces est un sujet délicat. Les ressources qui s'y trouvent ou les activités qui s'y déroulent peuvent enrichir ou appauvrir les États concernés comme elles sont susceptibles de garantir ou de menacer leur sécurité. Et le droit de la mer a été profondément bouleversé par les quatre conventions de Genève de 1958 et par la Convention de Montego Bay de 1982 qui ont œuvré à une extension indéniable des espaces maritimes sur lesquels les États peuvent avoir des prétentions (notion de plateau continental, élargissement de la mer territoriale, consécration du concept de zone économique exclusive, report possible vers le large de certaines limites, etc.). Cette évolution rend les délimitations d'autant plus sensibles politiquement et juridiquement. Les espaces sont désormais immenses et les risques de chevauchements fréquents. Le régime ne pose guère de difficultés lorsque la géographie politique le sert. En revanche, lorsque deux ou davantage d'États se font face ou sont adjacents, les choses peuvent se compliquer. En ce qui concerne la mer territoriale, le droit impose, sauf accord contraire, une délimitation selon la ligne médiane constituée par les points équidistants des lignes de base en cause. En ce qui concerne la zone économique exclusive ou le plateau continental, la règle de l'équidistance ne saurait s'imposer à tous même si elle devient progressivement la norme [2]. D'éventuelles circonstances particulières doivent ainsi être prises en compte, comme des configurations inégales de côtes, et il revient aux États concernés de se mettre d'accord. La France a ainsi conclu une quarantaine d'accords de délimitation maritime. Mais les différends et contentieux demeurent fréquents. Certains illustrent assez bien les intérêts en jeu et les pratiques des États.

Par exemple, au sens du droit de la mer, toute terre habilite l'État qui y exerce sa souveraineté à revendiquer jusqu'aux douze milles marins qui peuvent l'entourer. *Quid* de prétentions supplémentaires et de l'existence d'une zone économique exclusive ? Si l'on écarte le cas des hauts-fonds découvrants ou émergences terrestres qui ne sont pas permanentes, toute île quelles que soient ses caractéristiques voit-elle ses espaces maritimes délimités conformément aux dispositions classiques appli-

demandes soumises, parfois de manières conjointes, dont près d'une dizaine à l'initiative de la France (https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm)).

1. V. ss 356.
2. V. CIJ, *Plateau continental mer du Nord*, déjà cité, et CIJ, *Affaire du différend maritime (Pérou c. Chili)*, Arrêt du 27 janvier 2014, *Recueil* 2014, p. 3.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

cables aux territoires terrestres ? Il convient en réalité d'exclure, au sens du droit positif (article 123 § 3 de la Convention de Montego Bay), le cas des « rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre ». Ils ne peuvent avoir de zone économique exclusive ni de plateau continental. Mais la distinction entre îles et rochers (*lato sensu*) paraît délicate en pratique, surtout lorsque la surface en cause n'accueille pas de présence humaine permanente voire pas de présence humaine sans soutien extérieur total [1]. Les contentieux sont nombreux, renouvelés, et la France est ici particulièrement exposée au regard des innombrables îles et rochers qui composent ses possessions ultramarines [2]. Pour autant, et comme dans bien des situations, les délimitations juridiques, même singulières, se heurtent à l'absence de moyens sur le terrain pour garantir des revendications nationales jugées secondaires, ce qui peut laisser le champ libre à des trafics de toutes sortes.

On observera pour conclure que des différends historiques ont pu connaître des issues favorables comme ceux entre les États qui bordent la mer Caspienne (Russie, Iran, Kazakhstan, Azerbaïdjan et Turkménistan) et qui veulent exploiter ses réserves d'hydrocarbures ou sa population de bélugas. Des statuts juridiques singuliers peuvent d'ailleurs être établis, à l'image de l'accord d'Aktaou sur la Caspienne (2018), dès lors que les négociations entre puissances en cause aboutissent. Pour autant, certaines régulations spécifiques résistent mal au temps qui passe. Elles peuvent faire l'objet d'interprétations différentes dans un contexte d'exploitation de nouvelles ressources ou de perspectives intéressantes en matière de pétrole ou de gaz. Dans le grand Nord, par exemple, le Traité du Spitzberg conclu il y a plus d'un siècle et qui prévoyait l'accès « sur un pied d'égalité » à certaines ressources maritimes adjacentes au Svalbard, n'est désormais pas interprété de la même façon par la Norvège – qui prétend notamment exclure le crabe des neiges de la portée de l'accord – et les pays européens qui n'entendent pas ici perdre le bénéfice du régime conclu il y a un siècle.

1. On songe spontanément à des îles de très petites dimensions mais certaines sentences récentes font une interprétation assez extensive de ce qu'il faut entendre par « rocher », v. *Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (La République des Philippines c. La République populaire de Chine)*, précité, et, notamment, P. M. Eisemann, « Les rochers dans l'arbitrage de la mer de Chine méridionale », *RGDIP*, 2020-1, p. 7-39.
2. Le cas des îles Éparses (Terres australes et antarctiques françaises), dont plusieurs sont réclamées par Madagascar ou Maurice, est significatif. Certaines sont désormais submergées à marée haute, d'autres n'accueillent une présence humaine permanente qu'avec le soutien massif des moyens de la République (pas d'eau sur place, par exemple). On songe spécialement à Bassas da India, dans le canal du Mozambique. Bref, les prétentions françaises sur les espaces maritimes en cause présentent des faiblesses que d'autres États essaient d'exploiter. Des accrocs sont fréquents avec les pêcheurs asiatiques ou malgaches qui viennent sans autorisation exploiter les ressources qui se trouvent dans les eaux françaises. On peut aussi citer le cas de l'île de la Passion-Clipperton, atoll français situé entre le Mexique et les Galápagos et dont les eaux se révèlent particulièrement poissonneuses. La France a toutefois réussi à ce que le Mexique reconnaisse ses droits sur la zone exclusive économique de cette île de 9 km² pourtant inhabitée, quitte à accorder des licences gratuites à ses pêcheurs – un

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. La guerre et la paix

369 ***Position du problème.*** Dans une société internationale anarchique, « une société de sociétés » pour reprendre l'expression de Robert Kolb, l'existence de plusieurs volontés et intérêts engendre souvent des heurts et parfois des crises. Le différend entendu comme « un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes »[1] est inhérent aux relations internationales telles qu'elles sont[2]. Les États ont alors développé des modes de règlement pacifique et finalement institué une obligation de négocier de bonne foi lorsqu'ils s'opposent sur des questions aussi variées que des territoires, des ressources ou le sort réservé à leurs ressortissants. L'existence d'un ordre juridique peut donc aider à civiliser les rapports interétatiques. Mais il ne parvient pas toujours à empêcher que les tensions observées se transforment en conflit armé.

A. Le droit du recours à la force

370 ***Apparition.*** Longtemps, nombre d'auteurs ont estimé inutile la volonté de normer la guerre. Gaston Bouthoul affirmait ainsi que la guerre était « l'épisode inéluctable d'un cycle, elle se saisit de nous, elle se fait à travers nous. Elle est comme une épidémie psychique, un délire collectif. La guerre n'est pas un moyen mais une fin en soi, ou plutôt elle est une fin qui se déguise en moyen. La plupart des guerres, si on les analyse, paraissent tout aussi absurdes mais aussi peu volontaires qu'une épidémie ou qu'un délire. Vouloir la réglementer ou l'interdire par des mesures juridiques paraît aussi vain que de punir par une loi le fait de contracter la peste ou la fièvre typhoïde »[3]. Le XX^e^ siècle est pourtant le siècle où le phénomène de la guerre a été saisi par le droit. Le *jus ad bellum* voire *contra bellum* aujourd'hui en vigueur est centré autour du concept de sécurité collective. Il est toutefois le produit d'une histoire, de l'alternance entre doctrines de la guerre juste et pratiques du libre recours à la force. Il souffre maintenant de quelques équivoques et contournements de sorte que la régulation juridique actuelle, aussi puissante soit-elle, n'a pas totalement réalisé les attentes de ses inventeurs. En outre, l'évolution des

bon exemple d'exercice de la puissance par l'incitation et, plus précisément, par la gratification, v. ss 273.

1. CPJI, *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, Arrêt du 30 août 1924, Série A, n° 2, p. 4, p. 11.
2. Comment expliquer d'ailleurs la fréquence des conflits dans les rapports interétatiques ? On peut recenser au moins trois doctrines différentes sur l'origine historique des guerres ; le *naturalisme* qui lie le conflit à la nature humaine [l'homme primitif chasseur devint naturellement guerrier] ; l'*économisme* qui explique le conflit par les appétences pour des ressources rares et disputées [l'homme primitif voulant garantir la satisfaction d'un besoin primaire, celui de manger] ; l'*échangisme* qui rend le conflit accidentel, produit d'une rupture dans les échanges.
3. G. Bouthoul, *La guerre*, Paris, PUF, 1953, 119 p., p. 110.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

menaces à la paix et à la sécurité internationales met finalement sous grande tension le droit ici posé tant il est parfois perçu comme ne correspondant plus tout à fait aux intérêts des États [1].

1° Construction

371 ***Origine du jus ad bellum.*** Les relations entre cités ou autres entités sous l'Antiquité païenne n'étaient pas limitées par l'existence de normes contraignantes dans le domaine du recours à la force, bien au contraire. Seuls quelques poètes ou philosophes, comme Horace et Virgile, dénonçaient les méfaits de la guerre : plaise ainsi aux dieux d'agir pour « que les fureurs de la guerre s'assoupissent et laissent en repos la terre et l'onde » [2]. Si l'on peut lire l'expression *guerre juste* chez Aristote [3] et, plus tard, chez Cicéron [4] (la guerre ne peut être qu'une entreprise subsidiaire ayant pour finalité la restauration de la paix), il faut attendre plusieurs siècles pour une conceptualisation plus solide. C'est l'émergence du pouvoir spirituel qui contribua à ce que le droit d'entrée en guerre ne soit pas lié à une simple obligation procédurale, telle une déclaration préalable, mais à l'existence d'une cause acceptable [5]. L'engagement peut être légitime s'il se présente comme une sorte de « sanction » d'un préjudice subi ou d'une injustice et s'il s'agit bien de l'*ultima ratio regum*. Précisément, sont notamment considérés comme justes les conflits défensifs, rétributifs, ceux ordonnés par Dieu ou ceux initiés par le pape contre les infidèles. En revanche, les guerres lancées par cupidité, par volonté de prédation et d'assujettissement, ou celles conduites en violation d'une parole donnée, sont proscrites. Cette ingérence de la théologie dans l'appréciation du recours à la force est prolongée et précisée par les écrits de Thomas d'Aquin, Francisco de Vitoria et d'autres. Il s'agit de justifier sur le plan de la morale chrétienne les guerres médiévales. Le juriste Grotius propose enfin, au XVII[e] siècle, une reformulation juridique de la qualification de guerre juste en identifiant dans le droit commun à tous les peuples une série limitée de *casus belli* – défense contre une agression, défense de ses biens, poursuite d'une créance, sanction d'un délit [6].

372 ***Anachronisme.*** Difficile cependant d'évoquer avant le XX[e] siècle et sans anachronisme l'existence de véritables normes prohibitives en

1. V. ss 606 s.
2. J. Van Kan, « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, vol. 66, 1938-IV, p. 299-597, p. 328. Dans ce domaine sensible de la vie politique, le droit romain ne mérite d'ailleurs point d'éloges particuliers. On y reconnaît l'existence de dommages auxquels peut répondre une guerre, telle la rupture d'un pacte ou l'atteinte aux ambassadeurs, mais l'affrontement est finalement accepté du moment qu'il satisfait au rituel instauré – le fécial jetant une lance sur le territoire ennemi.
3. Aristote, *Les politiques* [332 av. JC], Paris, Flammarion, 2015, 589 p.
4. Cicéron, *De Officiis* [44 av. JC], Livre I, Paris, Les Belles Lettres, 1965, 204 p.
5. Le christianisme devait en effet s'interroger sur les conditions auxquelles un homme peut tuer son prochain, malgré le cinquième commandement. Saint-Augustin reconnaît ainsi dans ses écrits l'existence de guerres justes in *La Cité de Dieu* [413], Paris, Points, 1994 (Livre I, 456 p. ; Livre II, 368 p. ; Livre III, 357 p.).
6. H. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, *op. cit.*

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

matière de recours à la force ou d'entrée en guerre. Les premières restrictions furent de toute façon balayées par le déclin des autorités spirituelles et l'affirmation de l'État. Progressivement, des Traités de Westphalie jusqu'au XIXe siècle, la forme étatique triomphe des autorités concurrentes et affirme la plénitude de ses attributions. Il n'est plus d'oracle – pape ou empereur – habilité à se prononcer sur la cause d'une guerre et les différents souverains revendiquent une appréciation subjective de la légitimité de leurs aventures extérieures. En somme, l'affirmation de la souveraineté rend inopérante la théorie du *justum bellum*. C'est le règne du « *self-help* », de l'autoprotection, qui autorise les puissances à gouverner par l'épée de la guerre lorsqu'elles l'estiment nécessaire (différend territorial, conquête coloniale, intervention de voisinage, etc.). Libre à elles d'invoquer comme prétexte le redressement d'un tort ou la libération d'un peuple, à l'image de l'intervention de la France, du Royaume-Uni et de la Russie en Grèce en 1827 pour répondre, entre autres, aux massacres ottomans sur l'île de Chios.

373 ***Jus ad bellum et jus in bello.*** Si l'ouverture des hostilités n'est pas encore saisie par le droit, la conduite de celles-ci commence à être normalisée. C'est à la suite de la guerre pour l'unité italienne ou de la Guerre des Duchés qu'émerge un premier droit humanitaire qui entend restreindre les armes autorisées sur le champ de bataille et protéger les civils et combattants qui ne participent pas ou plus aux hostilités. Chacun comprend finalement la nécessité de limiter la montée aux extrêmes dans ce qu'est historiquement la guerre : « faire entrer un morceau de fer dans un morceau de chair », selon la formule d'André Malraux. Ce *jus in bello* fut d'abord énoncé par les Conférences de La Haye au début du XXe siècle avant d'être développé et précisé par les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles. Il repose principalement sur le respect de trois grands principes (le principe de distinction entre civils et combattants, le principe de proportionnalité des attaques, le principe de traitement juste des prisonniers) [1]. L'application du droit international humanitaire est également indifférente aux manquements éventuels au droit qui encadre l'entrée en guerre. Quoi qu'il en soit, la construction parallèle de ces deux nouvelles provinces du droit international – *Jus ad bellum*, *jus in bello* – renvoie à une volonté inédite de pacifier, d'apaiser et de civiliser les rapports internationaux. Les puissances consentent alors à une action normative et institutionnelle pour tendre, sur le papier au moins, à interdire le recours aux armes dans la politique internationale.

374 ***Émergence du droit du recours à la force.*** Les États ont longtemps parié sur l'équilibre du Concert européen ou sur la logique des systèmes d'alliances pour garantir la stabilité de leurs relations. La doctrine de la guerre juste paraît alors tomber en désuétude. Il faudra le traumatisme de la Grande Guerre pour que ce « laisser-faire » soit refoulé et qu'une limitation du recours à la force armée apparaisse de nouveau comme

1. V. ss 608.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

fondamentale. Des nombreux instruments adoptés, ce sont les Pacte de la Société des Nations (1919) et le Pacte de Paris (1928) qui contribueront le plus à restreindre le *jus ad bellum*. Le premier de ces traités institue une organisation internationale et un système de sécurité collective sans précédent. Ses dispositions n'interdisent pas toute guerre mais elles en dénoncent les effets, internationalisent la question et appellent, le cas échéant, « à prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations » (article 11). Au surplus, une guerre ne peut être licite sans respect d'une procédure préalable qui fait la part belle aux tentatives de règlement des tensions en cause. La soudaineté de l'agression n'est plus acceptable. Le second des grands instruments adoptés dans cette période, aussi appelé le Pacte Briand-Kellogg, engage ses parties à condamner « le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et à y renoncer en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles » (article 1er). Ce renoncement peut alors être vu comme une rupture entre le droit international classique et le droit international moderne.

375 ***Carences des premiers instruments créés.*** Mais ces instruments souffraient de différentes carences certainement rédhibitoires. S'agissant de la SDN, le régime proposé ne centralisait pas le constat de l'agression et le Conseil de la Société ne pouvait adopter, à l'unanimité, que des recommandations en matière de sanctions militaires. La portée de la régulation, on l'a vu, était de toute façon limitée. Faiblesse normative et institutionnelle mais aussi faiblesse politique puisque l'ensemble ne fut pas soutenu par les États-Unis, tiers à son instrument constitutif, et rapidement délaissé par les puissances européennes. La guerre entre le Japon et la Chine (1932) puis l'agression italienne en Éthiopie (1935) confirmèrent son déclin [1]. S'agissant du Pacte Briand-Kellogg, succès d'apparence puisque seule une poignée d'États d'Amérique latine refusèrent de se le rendre opposable, il fut victime de la montée des totalitarismes et du repli national lié à la crise économique. Sur le fond, s'il prohibait de manière générale le recours à la force, ses énoncés pouvaient cependant être interprétés de façon à justifier une intervention. En outre, aucun mécanisme de sanctions n'était spécialement prévu en cas de manquement, et, surtout, de nombreux États formulèrent des réserves pour défendre un droit de légitime défense parfois très largement entendu.

2° Aperçus normatifs

376 ***La paix comme postulat légal.*** La Seconde Guerre mondiale encourage alors les États à tirer les leçons de l'échec du premier système de sécurité collective. Un nouveau régime fut mis en place, dont la pièce centrale est la Charte des Nations Unies (1945) [2], un instrument

1. Et les idées « munichoises » de son deuxième Secrétaire général, Joseph Avenol, ont achevé de disqualifier la SDN.
2. V. ss 441.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

aujourd'hui accepté par 193 États. Le dispositif préparé à Yalta et ailleurs révèle une ambition élevée, des normes et des institutions puissantes. C'est plus le maintien de la paix et de la sécurité internationales que la régulation du recours à la force qui domine d'ailleurs le droit institué. Dans la Charte, le terme même de « guerre » est absent – sauf pour être disqualifié puisque le préambule affirme qu'il s'agit d'un « fléau [...] qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ».

377 ***Les principales normes applicables.*** Sur le plan normatif, la régulation du recours à la force repose à titre principal sur l'articulation de deux dispositions clefs. Il est d'abord énoncé que « les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » (article 2 § 4). Cette abstention a comme corollaire le pouvoir reconnu au Conseil de sécurité de prendre le cas échéant toute mesure utile pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. La limitation de l'entrée en guerre n'est plus seulement procédurale, elle tient aux fins poursuivies – exposées ici de façon très large – et la frappe offensive est, par principe, proscrite. Même la seule menace de recours à la force est répréhensible. Mais il est ensuite précisé qu'« aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée [...] » (article 51). Autrement dit, le régime contient une sorte de clause de sauvegarde, centrale, qui autorise les États à la « guerre-protection ». Il n'en demeure pas moins que l'équilibre est plus exigeant que celui jadis proposé dans le cadre de la SDN. Seules deux hypothèses de recours licites subsistent en dehors d'une invitation des autorités effectives concernées (et une telle intervention n'est pas contraire à l'indépendance politique de l'État cible) : la légitime défense et une mesure du Conseil de sécurité, qui centralise ici le droit d'user de la force. Lui seul peut, s'il se place sous l'empire du chapitre dédié de la Charte (le chapitre VII), décider de mesures coercitives contre un État.

3° Équivoques et contournements

378 ***Bilan et enjeux.*** Il est difficile d'évaluer le bilan de ce droit du maintien de la paix, de cette sécurité collective [1], alors même que les ambitions de l'ONU dépassent la seule question de la prévention immédiate de la guerre et s'attaquent aux « causes profondes » des tensions internationales, en œuvrant à une meilleure coopération économique et au respect des droits de l'homme. Combien de guerres le régime a-t-il permis d'éviter ? Faut-il seulement le juger sur sa capacité dissuasive, même imparfaite, quand sa seule existence offre un langage commun et un précieux

1. V. ss 449 s., 509.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

forum où les désaccords peuvent déjà être verbalisés ? Il est vrai que le régime onusien a été soumis à rude épreuve, qu'il s'agisse de la Guerre froide qui l'a longtemps paralysé ou de la lutte contre le terrorisme qui a pu en justifier des interprétations déraisonnables. Les États entendent toutefois ménager l'ONU et ne pas risquer de se placer officiellement hors de son cadre normatif – l'institution demeure utile et les « opinions publiques » y sont attachées. Il importe encore de paraître dans son bon droit. Mais certains n'hésitent plus à défendre une conception maximaliste des recours licites à la force, sans nécessairement donner aux institutions onusiennes les moyens de centraliser la réaction. En somme, on plaide pour des interventions jugées aussi essentielles que circonstancielles [1]. C'est en quelque sorte le renouveau de la guerre juste, dans une version sécularisée. Par conséquent, plusieurs incertitudes du régime posé sont exploitées afin de dépasser certaines limites statutaires apparentes ou les blocages politiques observés. Ce sont finalement deux interprétations du droit positif qui s'affrontent, une interprétation dite restrictive qui invoque la lettre des énoncés de la Charte de l'ONU et une interprétation dite extensive qui en appelle à l'esprit du régime posé. On peut grossièrement considérer que la première ne veut voir dans l'article 2 § 4 ou dans l'article 51 de la Charte que des règles applicables aux actes entre États et dont l'interprétation évolutive renvoie le cas échéant à l'*opinio juris* de tous, alors que la seconde se fonde surtout sur l'évolution des menaces (la Charte n'est pas un « *suicide pact* ») et les pratiques subséquentes des grandes puissances [2]. Dans ces conditions, les tensions sur la qualification même de recours à la force, sur l'exercice d'une légitime défense de moins en moins légitime et de moins en moins défensive, ou sur la possibilité d'interventions d'humanité demeurent particulièrement vives.

379 ***a) Mesure de police, violation de souveraineté, recours illicite à la force et agression armée.*** Une première équivoque renvoie au seuil à partir duquel une mesure de police ou une manœuvre militaire quelconque doit être qualifiée de recours à la force caractérisant une agression armée. On le sait, l'action de l'État sur terre, en mer, dans les airs peut avoir des répercussions directes sur les intérêts d'autres puissances. L'arrestation d'une personne, l'arraisonnement d'un navire ou l'escorte d'un aéronef qui relèvent d'autres États sont ainsi de nature à engendrer des différends sur le respect des normes applicables et engager la responsabilité des autorités en cause. Pour autant, l'emploi de la force ne saurait *ipso facto* renvoyer au registre de la guerre et même à celui plus extensif de l'article 2§4. Un véhicule des douanes qui pénétrerait sur

1. Des États invoquent l'urgence d'une riposte à l'émergence de menaces d'un nouveau type (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, État défaillant, État voyou, etc.) ou la nécessité d'une réponse à de nouvelles demandes de protection (lutte contre les crimes de masse). Ils soulignent également leurs capacités, désormais, à limiter l'ingérence en cause grâce à de prétendues techniques révolutionnaires dans les affaires militaires (drones et autres mythes autour de la « guerre propre »).
2. V. O. Corten, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 3e éd., 2020, 904 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

le territoire d'un autre État en violation des conventions applicables ne saurait être constitutif d'un manquement au *jus ad bellum*. Toutes les violations de souveraineté ne doivent pas être ainsi qualifiées. Lorsqu'en 1998 les États-Unis ont lancé des missiles qui ont traversé le Pakistan avant de s'abattre en Afghanistan sur des positions d'Al-Qaida, il s'agissait d'une violation de la souveraineté du Pakistan mais pas d'une agression armée contre celui-ci. La question est plus délicate lorsqu'un État procède à une élimination ciblée sur le territoire d'un autre et sans en avoir eu l'autorisation – à l'instar de certaines pratiques contemporaines de la guerre contre le terrorisme[1]. En résumé, toute entreprise militaire conduite sur le territoire d'un autre État sans titre et sans son consentement est un manquement au droit international général et à la Charte des Nations Unies, entre autres instruments. Mais il ne s'agit pas nécessairement d'une agression armée au sens de l'article 51 de la Charte ni même d'un acte contraire à l'article 2 § 4. La gravité de l'opération, appréciée au regard d'un faisceau d'éléments (moyens employés, intention initiale, dommages causés, appréciations des parties, etc.) doit donc être prise en compte pour distinguer entre une violation « simple » et une violation « aggravée » de la souveraineté d'un État. Le tout doit bien entendu être appréhendé avec souplesse, une agression armée pouvant prendre des formes multiples et plusieurs incidents mineurs pouvant être considérés comme un tout[2].

380 ***b) Légitime défense.*** La légitime défense, qui peut être individuelle ou collective, est au cœur du régime mis en place en 1945. Elle maintient

1. Si les États-Unis ont placé de telles opérations sous l'empire de la légitime défense, considérant donc qu'il s'agissait de recours à la force, les États sur les territoires desquels ils ont agi en sont restés à la dénonciation – lorsqu'ils ont protesté – d'une violation de la souveraineté ou des droits de l'homme.
2. V. notamment CIJ, *Affaire des plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Arrêt, 6 novembre 2003, *Recueil* 2003, § 64. À cet égard, l'élimination en Irak du général iranien Ghassem Soleimani par une frappe américaine (2020) a été présentée comme une réponse à une agression armée caractérisée par l'accumulation d'opérations offensives attribuées à l'Iran et à ses prétendus « proxies » à l'encontre des intérêts américains et alliés (Lettre adressée au Conseil de sécurité par les États-Unis, 8 janvier 2020 [https://www.justsecurity.org]). En l'espèce, il est toutefois douteux que la simple pénétration temporaire dans une ambassade, des menaces d'attaques contre des navires militaires américains, ou la destruction d'un drone puissent, séparément ou ensemble, être considérés comme suffisamment graves pour être constitutifs d'une agression armée. En outre, la mise en cause de la responsabilité d'un État pour des actes revendiqués par des groupes privés suppose de qualifier ces derniers d'organes de l'État et de démontrer qu'ils sont dépourvus de réelle autonomie, ou bien de démontrer que les attaques en causes se sont déroulées sous le « contrôle effectif » d'autorités étatiques. On le sait, le soutien financier et opérationnel ne suffit pas, v. notamment CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, déjà cité, § 109 s. ou CIJ, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, Arrêt, 26 février 2007, *Recueil* 2007, § 392 (« Il résulte des passages précités que, selon la jurisprudence de la Cour, une personne, un groupe de personnes ou une entité quelconque peuvent être assimilés — aux fins de la mise en œuvre de la responsabilité internationale — à un organe de l'État même si une telle

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'existence de recours à la force décentralisés, par exception, dans l'attente de l'intervention du Conseil (selon les termes de l'article 51). Celle-ci se fait d'ailleurs parfois longtemps attendre. Avec sa résolution 1368 (2001), par exemple, le Conseil n'a fait que reconnaître que les États-Unis pouvaient agir en légitime défense à la suite des actes de terrorisme dont ils furent victimes. Sur le fond, les équivoques de l'article 51 sont bien connues. Les incertitudes concernent surtout le moment de la réplique, l'identité de l'auteur de l'agression initiale, et l'écran éventuel d'un État « tiers ».

En premier lieu, faut-il d'abord attendre qu'une attaque soit effectivement lancée contre soi pour se prévaloir valablement de ce droit de riposte ? Dans les affaires *Plates-formes pétrolières* et *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la Cour internationale de Justice a considéré que le droit de légitime défense ne pouvait valablement s'exercer qu'en cas d'agression armée préalable et que les mesures prises devaient être nécessaires et proportionnées à l'agression subie [1]. Il n'est cependant pas interdit de défendre ici une lecture moins restrictive. En effet, il peut paraître logique d'admettre le recours à une légitime défense *interceptive* ou *préemptive* si l'on considère l'esprit des règles posées en 1945 et la nécessité de laisser la possibilité à un État d'anticiper en temps voulu un préjudice potentiellement majeur pour son intégrité et son indépendance. L'acteur contre lequel on prétend agir sur un tel fondement doit toutefois être en capacité d'attaquer, son comportement indiquer qu'une offensive de sa part est imminente, et une riposte armée être le seul moyen d'éviter l'agression initiale [2]. L'appréciation peut opportunément justifier toute une palette d'interventions [3]. Qu'en est-il, par ailleurs, de la possibilité d'invoquer l'imminence d'une agression pour justifier la neutralisation d'une personnalité du régime en cause ? Suffit-il d'affirmer que l'individu visé était impliqué dans des attaques sur le point d'être lancées et que son élimination était nécessaire pour empêcher l'opération ? L'examen d'une telle appréciation supposerait un accès à des informations confidentielles – le problème de la preuve est ici central – et

qualification ne résulte pas du droit interne, lorsque cette personne, ce groupe ou cette entité agit en fait sous la « totale dépendance » de l'État, dont il n'est, en somme, qu'un simple instrument »).

1. CIJ, *Affaire des plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, déjà cité, p. 161 et *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, déjà cité.
2. L'hypervélocité de certaines armes ou les effets possibles d'agressions massives par des canaux divers dont le cyber peuvent rendre d'autant plus nécessaire une contre-mesure préemptive. La France, par exemple, s'autorise à recourir à la légitime défense préemptive pour riposter à une cyberattaque « non encore déclenchée, mais sur le point de l'être, de façon imminente et certaine, pourvu que l'impact potentiel de cette agression soit suffisamment grave », v. SGDSN, *Revue stratégique de cyberdéfense*, précitée, p. 82.
3. Comment juger, par exemple, les affrontements militaires observés en Géorgie en 2008, sachant que Tbilissi a pu prétendre qu'une colonne russe de 150 blindés était en train d'entrer en Géorgie par le tunnel de Roki – ce que Moscou a nié – et qu'elle aurait alors agi en légitime défense en réinvestissant la ville de Tskhinvali en Ossétie du Sud ?

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

demeurerait quoi qu'il en soit ouvert à la subjectivité des interprètes. On le voit, la reconnaissance d'une légitime défense *préventive* nécessite d'interpréter l'article 51 de manière pour le moins extensive. C'est se rapporter davantage à la pratique des États – en particulier dans le cadre de la guerre contre le terrorisme – qu'aux termes mêmes de cette disposition. Elle renvoie ensuite à des lectures souvent opportunes qui peuvent rappeler de mauvais souvenirs. Lors de la Seconde Guerre mondiale, en particulier, l'Allemagne avait prétendu intervenir contre la Belgique et les Pays-Bas en riposte à une attaque sur le point d'être lancée par ces puissances contre la Ruhr.

En deuxième lieu, la légitime défense peut-elle s'exercer contre des acteurs privés qui ne soient pas des émanations directes d'une puissance étatique ou qui ne se trouvent pas sous le « contrôle effectif » de celle-ci ? Il existe ici des dissonances entre la position restrictive sinon orthodoxe de la Cour internationale de Justice [1] et la pratique plus extensive des États, voire du Conseil de sécurité. Le cas des interventions militaires ciblées (enlèvements ou éliminations) lancées par les puissances qui en ont les moyens contre des terroristes présumés présents sur le territoire d'États jugés complaisants, se situe au confluent de ces interrogations (proportionnalité, préemption, États indirectement visés). Il faut dire que la guerre contre le terrorisme est aussi une guerre de « *kill lists* » et que l'opacité règne. La position de la France apparaît ambigüe. Elle a déjà pu invoquer agir en légitime défense à l'encontre d'une agression armée perpétrée par un groupe non étatique – même si elle a toujours refusé d'en faire un précédent en justifiant les circonstances « exceptionnelles » de l'espèce [2].

Enfin, en dernier lieu, si l'on peut admettre, malgré le silence de l'article 51 et les réserves de la CIJ, qu'une agression armée puisse être l'œuvre d'une entité non étatique (Daech ou Al-Qaida, en l'occurrence) et autoriser ainsi l'État touché ou visé (attaque imminente) à invoquer la légitime défense pour contrer cette menace, il est autrement plus délicat de permettre à cet État d'intervenir sur un territoire et contre un État auquel les activités du groupe terroriste ne peuvent être rattachées. Certes, l'article 51 est susceptible d'être considéré comme non seulement supérieur à tout autre énoncé de la Charte mais comme autorisant également à méconnaître les droits inhérents au statut d'État – dont celui de ne pas faire l'objet d'agression, quels qu'en soient les motifs, dès lors que sa responsabilité n'est pas engagée dans une attaque initiale ou dès lors que le Conseil de sécurité n'a pas autorisé l'opération. Si l'on s'en tient au droit tel qu'il est, il convient pourtant de reconnaître que l'absence de rattachement d'un groupe terroriste à l'État visé oblige, en principe, les puissances étrangères à solliciter celui-ci avant d'intervenir sur son espace territorial [3]. Il en va d'ailleurs de même pour les opérations mili-

1. V. CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif du 9 juillet 2004, *Recueil* 2004, 136.
2. SGDSN, Revue stratégique de cyberdéfense, précitée, p. 82.
3. Dans le cas de l'intervention française en Syrie (2015), par exemple, on se souvient que la France entendait ainsi ne pas légitimer le pouvoir de Bachar Al-Assad tout en se

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

taires menées contre les intérêts d'un État A mais sur le territoire d'un État B et sans le consentement de celui-ci et sans établir qu'une agression armée lui est aussi imputable.

381 ***Intérêt du débat.*** On objectera finalement que de tels doutes sur la licéité de ces opérations demeurent d'une portée toute relative, tant les protestations sont faibles et tant la cause semble juste à tous, à l'instar du peu de réactions lors de l'exécution extrajudiciaire d'Oussama Ben Laden en 2011. Et pourtant, est-ce bien raisonnable sur le fond ? Ne prend-on pas ici le risque, avec ces précédents, de légitimer plus tard des interventions hasardeuses et déstabilisatrices ? En réalité, dans ce domaine comme dans bien d'autres, ce que l'on s'accorde à soi, on finit aussi par devoir l'accorder à ses pairs. On ne saurait donc défendre une lecture particulièrement extensive du recours à la force sans bien en mesurer toutes les implications. Dès lors, il faut s'interroger sur l'intérêt même des opérations que l'on prétend ainsi recouvrir du sceau de la conformité au droit. En l'espèce, les bombardements contre les groupes djihadistes permettent-ils réellement de les contrer, de répondre efficacement à la menace terroriste ? On peut parfois en douter. À supposer qu'ils soient nécessaires, ils ne sont en tout cas jamais suffisants.

382 ***c) Intervention d'humanité.*** L'intervention militaire sans le consentement des autorités effectives de l'État visé et au nom du respect de certaines valeurs ou normes interroge nombre de principes fondamentaux des relations internationales actuelles (statut des États, règles du recours à la force, etc.). Certains partisans d'un droit à l'intervention lorsque des crimes de masse sont susceptibles d'être commis invoquent la licéité de telles opérations dans la mesure où elles ne violeraient pas l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies. En effet, elles n'auraient pas comme ambition de porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique des États visés. D'autres en appellent au droit international général et à l'existence d'une coutume en la matière, illustrée par les

préservant de toute critique sur la régularité de ses bombardements. Paris s'en est alors tenu à une argumentation minimaliste, en deux temps. Les autorités ont d'abord affirmé agir en légitime défense collective, en s'appuyant sur l'invitation des autorités irakiennes – tout en estimant que Daech constituait une menace « directe et exceptionnelle pour la sécurité de la France » (S/2015/745, 8 septembre 2015). Mais on voit mal sur quel fondement une telle action l'autorisait à pénétrer en Syrie. Paris a ensuite affirmé agir en légitime défense individuelle, à la suite des attentats du 13 novembre 2015, sans un mot sur l'écran éventuel du pouvoir syrien aux interventions engagées (c'est bien l'intégrité territoriale de la Syrie que l'on atteint alors que Damas n'a pas « envoyé » Daech, que la Syrie ne contrôle pas cette entité non étatique, qu'il s'agit même d'un de ses adversaires – certes parfois bien commode pour renforcer l'autorité du pouvoir à l'étranger). Peut-on invoquer, à l'instar des États-Unis, du Canada ou de la Turquie notamment, l'*incapacité* ou l'*absence de volonté* (« *unable* » ou « *unwilling* ») des autorités locales de lutter contre l'État islamique, défaillances constitutives d'un titre à intervenir sur le territoire syrien ? Cette théorie de l'intervention complémentaire, opportune, peine toutefois à s'appuyer sur le droit positif : pas de textes, ni de précédents, ni d'*opinio juris* pour dévoiler ici une pratique coutumière. En résumé, de telles interventions reposent bien sur des bases juridiques pour le moins incertaines.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

justifications britanniques, françaises ou russes à leurs interventions en Grèce en 1827 ou par l'intervention américaine à Cuba en 1898. Plus récemment, le Royaume-Uni a également renouvelé l'argumentaire lorsqu'il a justifié son bombardement de quelques positions syriennes en 2018, à la suite de l'emploi par le régime d'armes chimiques contre sa propre population. Pour Londres, « tous les États peuvent, à titre exceptionnel, prendre des mesures pour alléger d'immenses souffrances humanitaires » si trois conditions sont réunies : l'existence de « preuves convaincantes, généralement acceptées par la communauté internationale dans son ensemble, d'une extrême détresse humanitaire à grande échelle, exigeant une aide immédiate et urgente », l'absence de tout autre « moyen possible que le recours à la force pour sauver des vies » (en particulier en raison du veto d'un ou de plusieurs membres permanents au Conseil de sécurité) ; la proportionnalité de la réponse envisagée qui doit aussi être « nécessaire » à l'objectif d'allègement des souffrances humanitaires [1]. Mais la faiblesse de ces différentes positions au regard des droits reconnus à une entité souveraine, comme au regard des déclarations et actes des États au XX^e siècle qui ont consacré le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de leurs pairs, impose finalement de se placer sur un terrain non juridique. On dénonce alors le malaise entre une morale qui exigerait désormais de prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme à des massacres observés chez un souverain opposé à toute intervention, et le droit positif qui, même dans cette hypothèse, n'autoriserait le recours à la force que par la médiation du Conseil de sécurité. En somme, l'intervention d'humanité serait condamnée par le droit mais imposée par la morale : illicite mais légitime.

Pour autant, l'intervention d'humanité peut apparaître biaisée dans ses principes et dangereuse dans ses conséquences. En effet, il n'est probablement pas d'exemple historique où seules des considérations humanitaires aient conduit un État à risquer la vie de ses soldats dans une opération extérieure. Les motifs sont toujours pluriels et des considérations purement nationales interviennent. Certains, comme Rony Brauman, montrent à quel point les « guerres humanitaires » sont souvent viciées par les mensonges sur lesquels elles peuvent reposer [2]. Outre la sélectivité que cela entraîne entre les massacres qui suscitent une réaction et ceux qui n'appellent aucune intervention, il est douteux que le peuple que l'on veut « libérer » soit le plein bénéficiaire de l'intervention. Au surplus, à autoriser le principe des interventions d'humanité, on prend le risque de consacrer une nouvelle décentralisation du recours à la force, d'offrir un prétexte bienvenu aux agressions – on se souvient qu'Hitler expliqua l'invasion de la Tchécoslovaquie par les graves exactions et atteintes à la vie et à la liberté que subissaient, selon lui, les individus d'origine allemande établis là-bas. Ce type d'argument est également revenu dans la justification de l'annexion de la Crimée par la Russie (2014). Enfin, les

1. Conseil de sécurité, S/PV.8233, 14 avril 2018, p. 7.
2. R. Brauman, *Guerres humanitaires ? Mensonges et intox*, Textuel, 2018, 112 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

conséquences d'une intervention d'humanité sont toujours incertaines. Comment garantir qu'elle n'engendrera pas, même sans que ce soit son objectif initial, des troubles différents mais non moins dommageables que la situation à laquelle l'intervention entendait répondre. En résumé, dans les relations internationales telles qu'elles sont, sans autorité capable d'apprécier objectivement les faits générateurs allégués, l'existence d'un droit à l'intervention d'humanité ne rendrait pas nécessairement le monde plus sûr ni plus juste [1].

383 ***Responsabilité de protéger.*** À la suite de l'intervention de l'OTAN au Kosovo (1999) – hors mandat des Nations Unies –, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États proposa une nouvelle doctrine : la responsabilité de protéger. Elle sera reprise par l'Assemblée générale de l'ONU lors de la déclaration finale du sommet du Millénaire en 2005. Le § 139 de la déclaration indique ainsi qu'« incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». La responsabilité de protéger rappelle que les États ont accepté des obligations de prévention ou de répression des crimes dont il est question. Dans ces conditions, leur souveraineté est désormais « responsable » et comporte l'obligation de lutter contre les atrocités de masse se déroulant, ou menaçant de se dérouler dans l'espace soumis à leur juridiction. La responsabilité de protéger comprend trois piliers complémentaires. En premier lieu, c'est d'abord à l'État de protéger sa population contre les quatre crimes identifiés. Il peut compter, en deuxième lieu, sur le soutien de la « communauté internationale » afin qu'il puisse pleinement s'acquitter de cette responsabilité. En dernier lieu, si l'État se révèle défaillant, il incombe à la « communauté internationale » de protéger les populations en cause. Mais le concept de responsabilité de protéger n'a pas de portée normative, tout comme il semble finalement inutile. Le Conseil de sécurité n'a pas attendu son énoncé pour constater que telle situation est une menace à la paix et à la sécurité internationales et pour prendre en conséquence les mesures jugées nécessaires pour y répondre. La responsabilité de protéger ne crée aucune obligation pour le Conseil. Et au regard des crises au Sri Lanka, en Syrie ou au Soudan, on n'observe d'ailleurs nulle automaticité en ce sens. Sur le principe même, comment garantir que l'idée ne soit pas avancée comme prétexte à une intervention plus oppor-

1. La Cour internationale de Justice affirma en ce sens que « le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé par elle que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles ques que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international », in *Détroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, *Rec.* 1949, p. 35.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tune ou qu'elle ne provoque pas une instabilité plus dommageable que le mal auquel elle entend répondre [1] ? On comprend également l'inquiétude de nombre de pays du Sud face à cette doctrine à l'application asymétrique et sélective. Et que dire du précédent libyen ? La résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité cite le concept mais sa mise en œuvre n'a pas manqué d'être dévoyée en permettant un changement de gouvernement et en déstabilisant gravement la région. La responsabilité de protéger continue toutefois d'être invoquée dans certaines résolutions du Conseil de sécurité et par un groupe d'une cinquantaine d'États (« Groupe des amis de la R2P »). Mais, politiquement, le concept souffre de son passif libyen et se révèle surtout impuissant à débloquer des désaccords sur l'opportunité d'une intervention (comme en Syrie, notamment).

B. Le règlement pacifique des différends

384 ***Corollaire du jus ad bellum.*** La régulation du recours à la force suppose de renforcer les moyens à disposition des États pour régler sans violence leurs désaccords. À quoi bon s'efforcer d'éloigner le soldat d'une crise si l'on ne soutient pas en parallèle les efforts des diplomates ? Les modes de règlement pacifique des différends constituent autant de garanties à l'effectivité du *jus ad bellum* – *a fortiori* depuis que l'« interdiction » du recours à la force est présentée par la Commission du droit international ou par la Cour internationale de Justice comme un « exemple frappant d'une règle de droit international qui relève du *jus cogens* » [2]. Longtemps, le droit de la paix et de la guerre fut insuffisamment développé pour proposer une palette variée de modes de règlement des différends et accompagner les négociations entre les parties. Il faudra attendre les traumatismes de deux guerres mondiales pour qu'un droit du recours à la force et un droit des règlements pacifiques des différends, deux faces de la même ambition, soient précisément institués [3]. L'article 2§3 de la Charte des Nations Unies affirme ainsi que « les Membres de l'Organisation

1. Devant le Conseil de sécurité et au cours de débats sur l'offensive vietnamienne qui renversa le régime des Khmers rouges au Cambodge, la France rappelait que l'idée d'une telle ingérence était dangereuse et susceptible de « remettre en cause l'existence même d'un ordre international en faisant dépendre du jugement de ses voisins le maintien de tout régime », S/PV.2109, 12 janvier 1979.
2. CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt de 1986, déjà cité, § 190.
3. Les traités Bryan « pour l'avancement de la cause de la paix » (1912-1913) prévoyaient toutefois un moratoire sur le recours à la force en contrepartie de procédures d'enquête et de conciliation. Le régime de la SDN n'autorisait ensuite la guerre (sauf hypothèse d'une légitime-défense) qu'en cas d'échec d'une procédure de règlement pacifique du différend. Plus tard, le Pacte Briand-Kellogg (1928) énonce dans ses deux articles essentiels que les parties : « condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles » (article 1, précité) mais aussi qu'elles « reconnaissent que le règlement de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques » (article 2).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger », et tout un chapitre de la Charte (VI) est consacré au règlement pacifique des différends. L'article 33 dispose notamment que « les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix ».

385 ***Summa divisio.*** On distingue traditionnellement, parmi les techniques désormais offertes aux États, les modes non juridictionnels des modes juridictionnels. Il y a certainement une gradation entre les deux, même si le recours à ces procédés est normalement alternatif et à la libre disposition des intéressés. Les parties à un différend préfèrent en général tenter de le régler entre elles seules avant de médiatiser l'affaire et d'en appeler à des tiers, voire à des juges : « [l]e règlement judiciaire n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable des conflits entre les parties »[1]. L'ensemble demeure toutefois plus incitatif que contraignant, dans la mesure où chacun doit encore consentir – mais comment pourrait-il en être autrement ? – à ce que le différend en cause soit soumis à l'un des modes disponibles. En somme, le droit international n'offre au mieux qu'une obligation générale de moyens – négocier de bonne foi – et nullement une obligation de résultat[2]. Reste à apprécier dans chaque espèce si les négociations effectivement menées entre les intéressés se révèlent suffisantes pour satisfaire à l'obligation posée.

386 ***Modes non juridictionnels – principe.*** Il existe donc toute une gamme de techniques qui permettent de rapprocher les positions et d'essayer de trouver un compromis que les États impliqués puissent ensuite accepter. La négociation directe représente ainsi le premier stade du règlement d'un éventuel différend. Il s'agit logiquement du mode privilégié et souvent

1. CPJI, *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, déjà cité, p. 13.
2. Dans l'affaire du *Lac Lanoux*, la sentence arbitrale présentait l'obligation de négocier comme « une obligation d'accepter de bonne foi tous les entretiens et contacts qui doivent, par une large confrontation d'intérêts et par une bonne volonté réciproque, mettre [les parties] dans les meilleures conditions pour conclure des accords » (déjà citée, RSA, XII, p. 308). Pour la Cour internationale de Justice, « les parties sont tenues d'engager une négociation en vue de réaliser un accord et non pas simplement de procéder à une négociation formelle comme une sorte de condition préalable à l'application automatique d'une certaine méthode de délimitation faute d'accord ; les parties ont l'obligation de se comporter de telle manière que la négociation ait un sens, ce qui n'est pas le cas lorsque l'une d'elles insiste sur sa propre proposition sans envisager aucune modification », in *Plateau continental de la mer du Nord*, déjà cité, § 85. Obligation de négocier, pas obligation de conclure toutefois. Pour le Tribunal international du droit de la mer, « un État partie n'a pas l'obligation de poursuivre un échange de vues, lorsqu'il arrive à la conclusion que les possibilités de parvenir à un accord ont été épuisées » (TIDM, *Usine Mox, (Irlande c. Royaume-Uni)*, Ordonnance du 3 décembre 2001, Rec. 2001, p. 107, § 60).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

suffisant pour régler, ou au moins minorer, le désaccord constaté. Selon la nature et l'importance du différend, il impliquera différents représentants des États respectifs, parfois jusqu'aux chefs d'États [1]. La négociation est parfois délicate, discrète, afin d'éviter toute publicité qui pourrait être nuisible – sauf à rechercher justement la position de force. Les discussions sont ensuite susceptibles d'aboutir à une déclaration commune voire à un traité.

387 ***Modes non juridictionnels – variété.*** Si les négociations directes ne sont pas ou plus possibles, alors les États peuvent avoir recours aux bons offices ou à la médiation, deux procédures diplomatiques qui impliquent l'intervention de représentants ou d'autorités d'un ou de plusieurs acteurs tiers. Le tiers permet *a minima* d'offrir un lieu et parfois de garantir la bonne foi des négociations. Il s'agit souvent d'un chef d'État, d'une personnalité morale influente (la reine d'Angleterre, le Pape, le roi d'Espagne, etc.), d'un organe d'une institution internationale (le Secrétaire général des Nations Unies, par exemple) ou d'un organe privé qui vient appuyer la volonté des parties ou des belligérants de négocier discrètement – comme le Centre pour le dialogue humanitaire [2]. L'enquête ou la conciliation se présentent en dernière analyse comme des modes plus élaborés, moins souples.

a) *Les bons offices ou la médiation*. Il s'agit de modes de règlement pacifique qui étaient déjà mentionnés dans la Convention de La Haye de 1907 (titre II). Les articles 2 et 3 énoncent en particulier qu'« en cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances contractantes conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies » et qu'« indépendamment de ce recours, les puissances contractantes jugent utile et désirable qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux États en conflit. Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités ». Les bons offices sont plus modestes que la médiation. Il s'agit seulement de rendre possible la négociation, voire une simple rencontre, en offrant un terrain neutre et des facilités. On peut citer le rôle de la Suisse dans les négociations entre la France et le gouvernement provisoire de la République algérienne, celui de la Norvège dans les entretiens secrets d'Oslo entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (1993) ou celui de la France dans les fameuses négociations entre Henry Kissinger,

1. Le règlement des tensions entre la France et le Mexique s'agissant du sort réservé à Florence Cassez, emprisonnée à Mexico et condamnée à la suite d'une procédure judiciaire très critiquée à 96 années de prison pour séquestration et délinquance organisée, est un célèbre exemple. La Française sera finalement libérée en 2013 pour vices de procédure.
2. HD Centre, organisation suisse à statut particulier créée en 1999 et qui est intervenue dans une trentaine de conflits pour faciliter les échanges et préparer des accords de paix, v. le site internet du Centre [https://www.hdcentre.org].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

alors conseiller spécial du président américain Richard Nixon, et Le Duc Tho, conseiller spécial du président Ho Chi Minh (relatées dans le documentaire de Daniel Roussel, 2014[1]). Plus récemment, la France et l'Allemagne réussirent, à l'occasion des commémorations du débarquement du 6 juin 1944 (2014), à organiser une rencontre entre le président russe Vladimir Poutine et celui qui était alors son homologue ukrainien Petro Porochenko – le premier refusait de reconnaître le second dans son statut, sur fond de conflit en Crimée et dans l'Est de l'Ukraine[2]. Le « format Normandie » était né, et il a été un premier pas dans le processus qui a abouti aux accords de Minsk I et de Minsk II (février 2015). Un tel cadre de négociation sera d'ailleurs de nouveau privilégié pour « tester » les intentions russes à la suite de l'élection en 2019 du président Volodymyr Zelensky. Quoi qu'il en soit, la puissance invitante, celle qui offre ses bons offices, ne s'immisce normalement pas sur le fond du différend et ne suggère pas directement de solution. Le médiateur proposera, en revanche, un règlement du différend, en consultation avec les intéressés. Libre à eux, ensuite, d'accepter ou de refuser en l'état la solution qui leur est soumise et qui peut se fonder non sur le droit tel qu'il est mais sur des principes acceptables par les parties. On pense, par exemple, au rôle des États-Unis dans les négociations entre l'Égypte et Israël, qui ont ensuite permis la conclusion des accords de Camp David (1978) ou, plus récemment, à la médiation du Koweït dans la crise opposant l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Bahreïn et l'Égypte au Qatar (2017)[3]. Les deux procédures, bons offices et médiation, sont finalement très proches. La première peut naturellement glisser vers la seconde. Les deux, en toute hypothèse, sont facultatives et la solution éventuellement proposée nullement contraignante.

b) *L'enquête ou la conciliation.* Ces modes de règlement pacifique des différends sont souvent prévus par des conventions bilatérales ou multilatérales, comme le 1er protocole additionnel aux Conventions de Genève (1977) ou le Pacte international relatif aux droits civils ou politiques (1966), et reposent la plupart du temps sur un collectif.

L'enquête, en premier lieu, est souvent complémentaire à un autre mode (elle peut venir appuyer les travaux d'un médiateur ou d'une commission de conciliation, par exemple). Elle a pour ambition de faciliter le règlement d'un différend par un rapport « objectif » sur les faits en cause (matérialité, nature, circonstances), sur un incident ayant suscité des tensions entre deux États ou davantage. Souvent commandée par une organisation internationale, l'ONU en particulier (le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou le Conseil des droits de l'homme par exemple),

1. Pendant trois ans, entre 1970 et 1973, les deux délégations se sont rencontrées en différents lieux de la banlieue parisienne et ont œuvré à mettre un terme à la guerre entre les États-Unis et le Vietnam qui durait déjà depuis dix ans. Après plusieurs rebondissements, elles aboutiront aux accords de Paris de 1973, v. D. Roussel, *Guerre du Vietnam – Au coeur des négociations secrètes*, France, Goyave production, 2014, 52 min.
2. V. ss 615.
3. V. ss 118.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

les mécanismes d'enquête, d'établissement des faits (*fact-finding*), de vérification ou de surveillance tendent à se multiplier. Privilégiés à l'origine dans le domaine du désarmement, de tels mécanismes sont de plus en plus institués dans d'autres champs, comme celui du respect du droit humanitaire ou des droits de l'homme. On observe en ce sens un renouveau contemporain des missions d'enquête à l'égard de régimes accusés de violer massivement les droits de l'homme ou à la suite d'événements jugés préoccupants pour la sécurité nationale ou internationale (assassinat d'un responsable politique, utilisation d'armes chimiques, etc.). Les dispositifs instaurés sont parfois conçus comme un remède à l'impossibilité de prendre des mesures plus contraignantes. Par exemple, alerté sur la situation des Rohingya au Myanmar par un rapport du Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, le Conseil des droits de l'homme a mis en place en 2017 une mission internationale indépendante d'établissement des faits [1]. La composition du groupe d'enquêteurs et les modalités d'exercice de leur office font l'objet de discussions parfois vives. Force est de constater que les commissions créées interprètent souvent de manière extensive leur mandat et n'hésitent plus à établir les faits non seulement au regard du droit international des droits de l'homme mais aussi au regard du droit international pénal – et à faire toute une série de recommandations. Leur travail peut également aboutir à la création d'autres dispositifs qui ne sont plus chargés d'établir les faits mais de collecter, de recueillir, de regrouper, de préserver et d'analyser des éléments de preuve attestant que des crimes internationaux ont été commis dans une situation donnée. Le Conseil des droits de l'homme a ainsi créé de tels mécanismes au regard de la Syrie. Ils servent alors d'appuis aux procédures pénales engagées dans des ordres internes ou nourrissent, le cas échéant, les enquêtes et poursuites de la Cour pénale internationale.

La conciliation, en second lieu, occupe une place à part, transitionnelle, parmi les modes de règlement des différends. Peu, en effet, ont suscité autant d'espoirs en doctrine, et si peu de réussites en pratique. Il faut dire que, dans les rapports entre particuliers comme dans les relations interétatiques, l'intervention ambitieuse dans un conflit d'un tiers, particulièrement lorsqu'il est souverain ou puissant, a toujours été perçue avec la plus grande méfiance par les intéressés [2]. L'attrait théorique pour la conciliation repose quoi qu'il en soit sur l'appel à un collectif neutre, capable d'aider les parties à accepter un règlement amiable de leur diffé-

1. Résolution 34/22, A/HRC/RES/34/22, 24 mars 2017.
2. La littérature a d'ailleurs rarement été conciliante avec l'entremise des tiers dans une situation et l'on compte dans les relations internationales davantage de Valmont que d'Hazel. Dans *Les Liaisons dangereuses* par exemple, les héros qui jouent souvent les tiers, le font au bénéfice exclusif de leurs propres intérêts, dans la griserie de leur pouvoir, de leur intelligence, sans égard pour ce qui serait vraiment l'intérêt des deux parties en conflit (C. de Laclos, *Les liaisons dangereuses* [1782] Paris, Folio, 2008, 592 p.). À l'opposé cependant, dans *Tendre jeudi*, des âmes simples, sages, poussent le devoir de l'amitié conciliatrice jusqu'au sacerdoce, à la fois humble et grandiose, dont il n'est attendu nulle reconnaissance (John Steinbeck, [1954], Paris, Le Livre de Poche, 2003, 256 p.). Cette mission exige alors temps, effort, imagination, créativité, diplomatie

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rend. La conciliation correspond finalement, avec les bons offices et la médiation, à la poursuite d'une négociation par d'autres moyens – sans aller jusqu'au juge. Il s'agit précisément de l'intervention d'un organe jouissant de la confiance des parties et qui va apprécier tous les aspects du litige pour en proposer une solution. L'esprit de la conciliation repose alors sur l'intervention de plusieurs « sages » (souvent un nombre impair avec des membres nommés par les parties) qui, après un examen complet et impartial de la situation, vont proposer une solution que les intéressés peuvent souverainement accepter ou refuser. La conciliation apparaît ainsi comme un procédé diplomatique hybride, juridique mais pas juridictionnel, caractérisé par trois éléments clefs : le libre consentement des parties à la mise en œuvre de la procédure comme à l'acceptation du résultat, l'indispensable confiance des intéressés dans l'indépendance de l'organe collectif de conciliation, et la possibilité de s'écarter du droit. Le XX^e^ siècle a consacré ce mode de règlement des différends, qui doit sa spécificité aux limites d'une médiation ou d'une commission internationale d'enquête. Les intéressés craignaient en effet la fausse neutralité du médiateur – bien souvent un souverain – et l'ambiguïté du mandat des commissions internationales d'enquête. L'ambition de la conciliation était de dépasser ces faiblesses et de s'imposer comme un outil efficace de sortie de conflit. Son apparente cohérence avec le monde tel qu'il est a suscité les plus grandes espérances. Mais le mécanisme n'a guère fonctionné, sur le plan bilatéral (Protocole du 3 janvier 1929 entre la Bolivie et le Paraguay à la suite d'incidents de frontière, par exemple) comme multilatéral, malgré une reconnaissance dans plusieurs traités ou accords (l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux du 26 septembre 1928, l'article 33 de la Charte des Nations Unies ou l'article 66 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, etc.). Le mode a été renouvelé récemment avec l'œuvre de la Commission de conciliation dans l'affaire de la frontière maritime entre le Timor-Leste et l'Australie[1]. Mise en place sur le fondement de l'article 298 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, elle a fait un certain nombre de propositions et permis la conclusion d'un traité bilatéral entre les deux parties qui règle l'essentiel de leur différend.

388 ***Modes juridictionnels – observations générales.*** Il s'agit ici du recours à des juridictions arbitrales ou judiciaires. S'il existe des contentieux où le consentement direct des parties à la procédure est indifférent à la compétence de juridictions internationales (en matière de droit de l'homme, de droit international pénal ou de droit des investissements, par exemple), les différends entre États ne peuvent normalement être tranchés par une juridiction que s'ils y consentent. On ne saurait imposer une procédure juridictionnelle à un État. Son accord est essentiel car il est ici

et parfois même ce que réprouvent les lois : ainsi le demi-idiot Hazel casse-t-il volontairement le bras de son ami pour provoquer la réconciliation avec la femme qu'il aime.

1. Report and Recommendations of the Compulsory Conciliation Commission between Timor-Leste and Australia on the Timor Sea, 9 mai 2018, CPA n° 2016-10.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

question d'organes qui, par un acte rendu en application du droit, ont pour fonction de trancher par une décision obligatoire le litige qui leur est soumis. Bref, en s'engageant devant une juridiction, l'État s'engage à en respecter la sentence, la décision ou l'arrêt. Autrement dit, les modes juridictionnels sont *limités par leur objet* (trancher selon le droit applicable, ce qui suppose que le désaccord soit justiciable et qu'il soit moins question du règlement global d'un différend que de clarifier une opposition juridique) mais *puissants par la portée de leurs décisions* (la solution s'impose aux parties). On comprend qu'il est alors rare que deux États ou davantage consentent à ce que des juges viennent dire le droit dans un différend qui les oppose. En effet, les postures politiques cèderont face aux éventuels manquements au droit applicable. Et pas de compromis ici, du moins en théorie, mais juste l'application du droit à l'espèce. Dès lors, il est fréquent que seule une partie souhaite en appeler au règlement juridictionnel, celle qui sait que le droit « est de son côté ». À moins d'être liée par un engagement de juridiction obligatoire (que la plupart des États fuient), la partie qui considère que les perspectives ne lui sont pas favorables préfère souvent éviter le couperet du juge et explorer d'autres options – sauf erreur d'analyse juridique ou volonté de solder un différend pour ne pas compromettre les relations entretenues avec l'autre partie au litige. En fin de compte, de tels modes de règlement des différends sont des inventions récentes – sauf quelques formes primaires d'arbitrage. Ils demeurent peu mis en œuvre en pratique, on recense ainsi seulement une centaine d'affaires devant la Cour internationale de Justice depuis 1945, organe judiciaire principal des Nation Unies [1].

389 ***Distinction entre mode arbitral et mode judiciaire.*** Il convient donc de distinguer entre le recours à un tribunal arbitral – créature spécifique des parties en cause – et le recours à un organe judiciaire – accord des parties en cause pour s'en remettre à un tribunal préexistant, à la création duquel elles n'ont d'ailleurs pas nécessairement participé. Quelle que soit la formation privilégiée, la juridiction saisie ne pourra exercer son office que dans les limites de la sphère de compétence qui lui a été effectivement attribuée. En d'autres termes, elle ne peut statuer *ultra petita* (au-delà des prétentions des parties). Elle devra également se conformer à l'objet qui est le sien et aux éventuelles conditions fixées par son statut quant à la recevabilité des demandes. Toute juridiction a cependant la compétence de sa compétence et dispose de pouvoirs inhérents à sa fonction (l'interprétation du droit applicable, par exemple). Si le tribunal constitué ou saisi s'estime compétent, et déclare l'action devant lui recevable, l'instance se déroule selon des modalités particulières fixées par l'acte gouvernant l'organe [2]. Des actes juridic-

1. V. ss 461.
2. On y trouve souvent une phase écrite (mémoire, contre-mémoires, etc.) suivie d'une phase orale (avec audition éventuelle de témoins et présentation des conclusions par les agents des parties). Il n'est pas rare que des exceptions préliminaires soient soulevées par le sujet de droit qui n'est pas le demandeur et qui conteste la juridiction même du tribunal. Des mesures conservatoires peuvent également être réclamées par les parties.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nal de règlement des différends liés à l'investissement (CIRDI, Convention de Washington, 1965) qui se charge d'organiser le règlement de différends sur l'exécution de contrats entre États et investisseurs privés [1].

Précisément, lorsqu'ils ont recours à un tribunal arbitral, quel qu'il soit, les États déterminent les personnes (longtemps un seul arbitre, désormais souvent plusieurs et plutôt un nombre impair) et l'organe (procédure et droit applicables, délais, modalités pratiques, etc.). Ils prennent notamment grand soin à choisir les juges arbitres et les règles sur le fondement desquelles ils devront statuer. L'arbitrage peut être prévu par anticipation, en amont d'un quelconque différend, par la présence d'une clause compromissoire dans un traité portant sur un domaine particulier (par exemple l'article 4 de la Convention Franco-Belge du 18 février 1949 sur l'indemnisation des nationalisations), voire par un traité d'arbitrage qui prévoit le recours à un tel mode de règlement pour tout différend entre les parties même si la mise en œuvre devra souvent reposer sur un second acte concerté [2]. Mais l'arbitrage devra toujours être précisé et spécialement organisé par un ou plusieurs actes une fois le différend né. Sans clause ou traité conclus en amont, il peut être institué après la naissance d'un différend par un compromis d'arbitrage. Quels que soient l'organe inventé et le fondement du recours à l'arbitrage, la sentence arbitrale est définitive et obligatoire en soi. Les parties n'ont donc nul besoin de l'accepter ou de la ratifier – contrairement à la solution proposée par une commission de conciliation. Elle doit être exécutée de bonne foi [3].

b) *Mode judiciaire*. L'appel au mode judiciaire est un pas supplémentaire dans l'engagement des sujets du droit international à s'en remettre à un juge. En effet, nulle liberté ici pour les parties d'adapter totalement l'organe juridictionnel aux considérations qui sont les leurs et qui peuvent évidemment varier selon l'espèce. La composition ou le mode de fonctionnement des juridictions judiciaires répondent à un statut constitutif préexistant (avec parfois, cependant, la possibilité de nommer un juge *ad hoc*). Les juridictions demeurent assez rares dans l'ordre international, même si quelques aires régionales (en particulier l'Europe) proposent des modèles ambitieux, qu'ils soient « généralistes » (Cour de justice de l'Union européenne, par exemple) ou catégoriels (Cour européenne des droits de l'homme, par exemple [4]). Historiquement, il a fallu attendre l'institution de la SDN pour que soit adopté le premier statut d'un tribunal

recherche d'arbitrages entre investisseurs et États (c'est d'ailleurs l'essentiel de son activité aujourd'hui).

1. V. ss 401.
2. Par exemple, l'article 1er du Traité d'arbitrage franco-anglais de 1903, un fondement de l'Entente cordiale, qui soumet à la Cour permanente d'arbitrage « tous les différends d'ordre juridique, ou relatifs à l'interprétation des traités existants entre les Puissances contractantes, qui n'auront pas été résolus par la voie diplomatique, à la condition qu'ils ne mettent en question ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des États contractants, et qu'ils ne touchent pas aux intérêts des puissances tierces ».
3. V. CPJI, *Société commerciale de Belgique*, Arrêt du 15 juin 1939, Série A/B, Fascicule nº 78, p. 160.
4. V. ss 424 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

judiciaire permanent. En 1920 est ainsi créée la Cour permanente de Justice internationale à laquelle « succédera » la Cour internationale de Justice [1] – elle-même rattachée au nouveau système de sécurité collective proposé par la Charte des Nations Unies. On trouve également dans l'ordre international quelques juridictions spécialisées, comme le Tribunal international du droit de la mer (TIDM, institué par la Convention de Montego Bay de 1982, et dont l'article 287 offre aux parties la possibilité de choisir entre plusieurs modes juridictionnels : TIDM donc, mais aussi CIJ et arbitrage) [2]. On songe aussi dans d'autres domaines à certains tribunaux créés pour régler des différends « asymétriques », souvent entre fonctionnaires, anciens employés et organisations internationales (Tribunal administratif des Nations Unies puis Tribunal du contentieux administratif et Tribunal d'appel des Nations Unies – depuis 2009 et la réforme du système de justice interne de l'ONU ; Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail).

Le recours à un mode judiciaire repose sur la rencontre de deux engagements juridictionnels et sur la possibilité conséquente, par voie de requête le cas échéant, de saisir un tribunal déjà constitué, fonctionnel, éprouvé. Les juges y sont souvent élus par l'organisation à laquelle ces juridictions sont rattachées, à partir de critères ordinairement assez exigeants. Ils bénéficient d'un statut protecteur. En somme, les parties y gagnent peut-être en expérience et en rapidité – dans un premier temps – ce qu'elles y perdent en discrétion et en souplesse. Il n'empêche, les États n'ont recours à un tribunal judiciaire que de manière très prudente. Peu nombreux sont ceux qui confient à un tel organe des différends hypothétiques. Les quelques acceptations de juridiction obligatoire qui contraignent les États à se présenter comme défendeurs n'ont pas connu le succès escompté (clause compromissoire insérée dans un traité bilatéral ou plurilatéral, actes unilatéraux acceptant une telle option conventionnelle proposée – comme l'article 36-2 du Statut de la CIJ, par exemple) [3]. Il faut dire que se lier les mains et accepter à l'aveugle le traitement judiciaire d'un différend, quelle que soit sa nature et quelle que soit la partie adverse, n'est pas une position commune en politique étrangère. Même si de telles clauses ne peuvent jouer que dans la mesure où elles s'appliquent réciproquement aux parties concernées, les États préfèrent en général le luxe de la décision *in concreto*, en opportunité – sauf dans des différends seulement régionaux et relevant d'une organisation spécifique. Bref, les États préfèrent agir en connaissance de cause.

1. V. ss 461.
2. Cette juridiction, qui siège à Hambourg, présente plusieurs singularités : plusieurs chambres dont une, la Chambre des fonds marins, au statut particulier, possibilité au surplus de chambres *ad hoc*, compétence consultative, etc.
3. Début 2021, sur les 193 États parties au Statut de la Cour, 74 avaient fait une déclaration reconnaissant la juridiction obligatoire de la CIJ. Plus de 300 traités ou conventions bilatéraux ou multilatéraux prévoient également la compétence de la Cour pour trancher d'éventuels différends entre parties. C'est finalement peu au regard des milliers d'accords internationaux conclus jusqu'ici, v. Rapport de la Cour internationale de Justice, A/75/4, 2020.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

judiciaire permanent. En 1920 est ainsi créée la Cour permanente de Justice internationale à laquelle « succédera » la Cour internationale de Justice [1] – elle-même rattachée au nouveau système de sécurité collective proposé par la Charte des Nations Unies. On trouve également dans l'ordre international quelques juridictions spécialisées, comme le Tribunal international du droit de la mer (TIDM, institué par la Convention de Montego Bay de 1982, et dont l'article 287 offre aux parties la possibilité de choisir entre plusieurs modes juridictionnels : TIDM donc, mais aussi CIJ et arbitrage) [2]. On songe aussi dans d'autres domaines à certains tribunaux créés pour régler des différends « asymétriques », souvent entre fonctionnaires, anciens employés et organisations internationales (Tribunal administratif des Nations Unies puis Tribunal du contentieux administratif et Tribunal d'appel des Nations Unies – depuis 2009 et la réforme du système de justice interne de l'ONU ; Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail).

Le recours à un mode judiciaire repose sur la rencontre de deux engagements juridictionnels et sur la possibilité conséquente, par voie de requête le cas échéant, de saisir un tribunal déjà constitué, fonctionnel, éprouvé. Les juges y sont souvent élus par l'organisation à laquelle ces juridictions sont rattachées, à partir de critères ordinairement assez exigeants. Ils bénéficient d'un statut protecteur. En somme, les parties y gagnent peut-être en expérience et en rapidité – dans un premier temps – ce qu'elles y perdent en discrétion et en souplesse. Il n'empêche, les États n'ont recours à un tribunal judiciaire que de manière très prudente. Peu nombreux sont ceux qui confient à un tel organe des différends hypothétiques. Les quelques acceptations de juridiction obligatoire qui contraignent les États à se présenter comme défendeurs n'ont pas connu le succès escompté (clause compromissoire insérée dans un traité bilatéral ou plurilatéral, actes unilatéraux acceptant une telle option conventionnelle proposée – comme l'article 36-2 du Statut de la CIJ, par exemple) [3]. Il faut dire que se lier les mains et accepter à l'aveugle le traitement judiciaire d'un différend, quelle que soit sa nature et quelle que soit la partie adverse, n'est pas une position commune en politique étrangère. Même si de telles clauses ne peuvent jouer que dans la mesure où elles s'appliquent réciproquement aux parties concernées, les États préfèrent en général le luxe de la décision *in concreto*, en opportunité – sauf dans des différends seulement régionaux et relevant d'une organisation spécifique. Bref, les États préfèrent agir en connaissance de cause.

1. V. ss 461.
2. Cette juridiction, qui siège à Hambourg, présente plusieurs singularités : plusieurs chambres dont une, la Chambre des fonds marins, au statut particulier, possibilité au surplus de chambres *ad hoc*, compétence consultative, etc.
3. Début 2021, sur les 193 États parties au Statut de la Cour, 74 avaient fait une déclaration reconnaissant la juridiction obligatoire de la CIJ. Plus de 300 traités ou conventions bilatéraux ou multilatéraux prévoient également la compétence de la Cour pour trancher d'éventuels différends entre parties. C'est finalement peu au regard des milliers d'accords internationaux conclus jusqu'ici, v. Rapport de la Cour internationale de Justice, A/75/4, 2020.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Ils choisiront de se soumettre à une juridiction judiciaire par le biais d'un traité spécifique, un « compromis », ou, parfois, mais ce n'est pas la majorité du genre, par le concours de deux actes unilatéraux liés et concordants (requête unilatérale suivie d'une acceptation non équivoque de la juridiction de la CIJ, par exemple, comme dans la triste affaire du Juge Borrel [1]).

390 ***Conditions finales.*** L'existence d'engagements juridictionnels valables, imputables à des États et opposables en droit international, est nécessaire mais pas suffisante à ce que le différend puisse être pleinement apprécié par le tribunal judiciaire visé. Encore faut-il que celui-là corresponde à ce pour quoi l'organe a été constitué. Un tribunal ne peut en effet connaître d'une affaire qui ne rentrerait pas dans le champ de compétence défini subjectivement par les parties et objectivement par son statut. On pense par exemple à la « réserve de compétence nationale ». Nombre d'États ont ainsi limité leur engagement juridictionnel, leur acceptation *a priori* de la juridiction d'un tribunal, aux différends ne relevant pas essentiellement de leur compétence nationale (États-Unis ou France, dans leurs déclarations d'acceptation de l'article 36-2 du Statut de la CIJ – déclarations aujourd'hui retirées) [2]. Par ailleurs, même à supposer satisfaites les conditions propres aux parties, l'action doit encore être jugée recevable – dans l'hypothèse, on l'aura compris, où les parties renvoient à un tribunal judiciaire qui n'a pas été institué par elles et surtout pour elles seules [3]. Tout dépend bien sûr de l'objet et du but de la juridiction en cause et il en est certaines avec des conditions de compétence et de recevabilité particulièrement élaborées (devant, par exemple, la Cour pénale internationale ou la Cour européenne des droits de l'homme).

1. CIJ, *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale*, Arrêt du 4 juin 2008, *Recueil* 2008, p. 177.
2. Ces réserves étaient vagues et donc extensives, surtout lorsque leurs appréciations dépendaient de l'État réservataire. De telles limites peuvent évidemment être invoquées par toutes les parties au différend, puisque tout tribunal n'est compétent que dans le cadre mutuellement accepté par les parties (défendeur ou demandeur). Autrement dit, s'il se trouve que l'une des parties s'engage de manière plus restrictive dans le recours à un mode juridictionnel, les conditions posées pourront être invoquées par toutes les autres parties à un différend avec celle-ci et leur bénéficier.
3. La recevabilité tient généralement à des conditions essentielles et d'abord à l'existence même d'un différend, puisque l'intervention du juge peut parfois être trop précoce – non épuisement des modes de règlements diplomatiques ou, le cas échéant, des recours internes accessibles – ou trop tardive – lorsque l'objectif du demandeur a été atteint, par exemple dans l'affaire des *Essais nucléaires*, 1974, v. CIJ, *Essais nucléaires*, déjà cité. On songe ensuite à la non-justiciabilité de ce différend, à l'absence d'intérêt pour agir, au non-respect de conditions formelles (comme les délais impartis, par exemple). Enfin, intéressante ici est la question de l'exemplarité du demandeur. La doctrine des « mains propres » ne saurait normalement empêcher l'instance de prospérer – sauf disposition spécifique dans le statut d'une juridiction internationale. Comme l'a encore récemment affirmé la Cour internationale de Justice, « même s'il était démontré que le comportement du demandeur n'est pas exempt de critique, cela ne suffirait pas pour accueillir l'exception d'irrecevabilité », v. CIJ, *Affaire Jadhav*, Arrêt du 17 juillet 2019, *Recueil* 2019, § 61.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 3. Les échanges économiques

391 ***Enjeux.*** Les rivalités commerciales et financières ont historiquement été à l'origine de plusieurs conflits. Il suffit de citer les « guerres douanières » de la fin du XIXe siècle entre la France et l'Italie ou entre l'Allemagne et la Russie pour en avoir une première illustration. Elles montrent l'escalade possible des tensions lorsque les ripostes tarifaires se succèdent. Les conséquences peuvent en être désastreuses, à l'instar des suites de la crise de 1929 ou de la guerre que l'Empire britannique a faite à la Chine au sujet de la production de l'opium en Inde, période si bien décrite dans *Un océan de pavots* d'Amitav Ghosh [1]. Bref, la contribution possible du libre commerce à la paix et à la sécurité internationales et les bénéfices d'une régulation concertée sont souvent discutés [2]. On y voit des garanties au développement des échanges et à la pacification des relations internationales. Les États auraient en ce sens intérêt à construire des régimes encadrant l'ensemble de leurs relations commerciales, à dépasser leurs tendances *naturelles* à protéger leur monnaie et leur marché intérieur tout en soutenant les exportations et investissements à l'étranger de leurs entreprises. De tels dispositifs ont finalement été institués par des conventions et viennent fixer des règles, des normes de comportement et de recours. L'effectivité et l'efficacité de ces instruments n'en demeurent pas moins variables dans le temps comme dans l'espace, selon qu'ils prétendent à l'universalité ou se limitent à une région. La tendance actuelle semble toutefois à la critique d'une mondialisation normative dans le domaine économique et les régimes créés sur le plan commercial ou financier rencontrent bien des difficultés. La période est au repli nationaliste et rares sont les partis politiques ou les courants de l'opinion encore favorables à la « mondialisation », un phénomène accusé de trahir les intérêts du plus faible. L'institut *Global Trade Alert* a ainsi constaté une croissance indéniable des mesures protectionnistes adoptées par les membres du « G20 » entre 2010 et 2020 [3].

A. Instruments universels

392 ***Évolution des régulations proposées.*** L'ordre actuel a longtemps souffert, dans le domaine des échanges économiques, du refus d'accepter l'interdépendance de l'économie mondiale. Dans un contexte qui aurait pu être favorable, la reconstruction institutionnelle du monde de l'après Seconde Guerre mondiale, les États ont échoué à mettre en place une régulation ambitieuse de leurs rapports économiques. En effet, l'Organisation internationale du commerce (OIC) devait être dans les relations marchandes l'équivalent de l'ONU dans le domaine du maintien de

1. A. Ghosh, *Un océan de pavots*, Paris, Robert Laffont, 2010, 594 p.
2. V. ss 65 s.
3. Global Trade Alert [http://www.globaltradealert.org].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

la paix et de la sécurité internationales. La Charte de La Havane, préparée par une Conférence internationale « sur le commerce et l'emploi en vue de favoriser le développement de la production, des échanges et de la consommation » et signée le 22 mars 1948, instituait l'OIC et proposait des énoncés particulièrement ambitieux (plein emploi, équilibre de la balance des paiements, reconstruction des pays dont l'économie était ravagée par la guerre, disparition des conditions de travail « non équitables », interdiction du *dumping*, sauvegarde des produits de base, etc.). Elle fut certainement conclue trop tard au regard de l'environnement international (début de la Guerre froide) ou du contexte interne (changement de majorité au Congrès américain qui rendait toute ratification des États-Unis improbable). Un mécanisme résiduel fut néanmoins mis en place (General Agreement on Tariffs and Trade, le GATT [1]). Mais cet échec fut le symbole d'une régulation manquée dans le domaine économique.

Il fallut alors attendre la seconde partie du XX^e^ siècle pour que les États mettent en place des cadres juridiques ambitieux dans trois pans importants des relations économiques : le commerce, la monnaie et les investissements. Ces instruments n'ont toutefois pas eu l'audience ou la pérennité suffisantes pour prétendre à la même universalité que l'ONU. Surtout, ces efforts sont demeurés cloisonnés, sans construction d'une œuvre globale et avec des destins variables selon les domaines. Précisément, le système commercial s'est affirmé à la fin du XX^e^ siècle avec la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le régime relatif aux investissements a connu un succès important, en particulier dans le domaine du règlement des différends. Les régulations sur le plan monétaire se sont en revanche considérablement affaiblies. L'ensemble doit beaucoup au poids de la puissance américaine dans les relations économiques de l'Ouest puis du monde après la Guerre froide. Washington a indubitablement exercé un rôle majeur dans la création ou l'abandon des normes et institutions concernées. Les autres États n'adoptèrent, au mieux, qu'une diplomatie de contrepoids avec, par exemple, le regroupement de pays producteurs de pétrole, les revendications du Sud pour un nouvel ordre économique international (NOEI), ou la construction européenne. La composition actuelle des relations internationales, où aucun pôle ne semble suffisamment puissant pour impulser une nouvelle ère, se traduit finalement sur le plan des échanges économiques par une fragmentation générale des régimes encore en vigueur.

1° La monnaie et la finance

393 ***Expériences initiales.*** C'est d'abord le domaine monétaire qui fut saisi par le droit international, avant même la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les Accords de Bretton Woods (22 juillet 1944), conclus après plusieurs semaines de débats entre les représentants des États alliés, attestent d'une volonté de tirer les leçons des errements du système de l'étalon-or avant 1914 ou l'étalon change-or après 1922, que la crise de

1. V. ss 397.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

1929 fera exploser (hyperinflations déstabilisatrices, suspension de la convertibilité des monnaies nationales en or, retour du contrôle des changes strict, dévaluations compétitives, etc.). Il fallait reconstruire un système qui puisse garantir que les effets d'une nouvelle crise bancaire soient davantage limités et n'entraînent pas des spirales déflationnistes, une chute de la consommation et l'augmentation massive du chômage. On accusait ainsi le Traité de Versailles d'avoir échoué en raison notamment de son absence d'ambitions dans la régulation économique et monétaire [1].

394 ***Bretton Woods.*** Les Accords de Bretton Woods incarnent peut-être la première manifestation du multilatéralisme contemporain à vocation universelle et soulignent le poids des États-Unis comme *regime maker* ou comme *regime breaker*. Ils furent préparés par John Maynard Keynes (Royaume-Uni) et Harry Dexter White (États-Unis). Le premier envisageait initialement un système monétaire mondial fondé sur une unité de réserve spécifique – le bancor – tandis que le second insistait sur un projet plus modeste et avec le dollar américain comme référence. L'Amérique, qui détient en 1945 les deux tiers des réserves mondiales d'or, va imposer sa vision. Washington craignait que les États européens, fragilisés par la Grande dépression puis par la Seconde Guerre mondiale, ne se radicalisent et puissent être ouverts à l'influence soviétique. Les Accords de Bretton Woods constituent ainsi un élément visant à sécuriser l'espace d'influence des États-Unis (au même titre que le plan Marshall ou l'OTAN [2]). Le système monétaire international créé prenait alors comme référence le dollar qui était la seule monnaie à être définie en or (35 dollars américains l'once), et toutes les autres monnaies s'appréciaient par rapport à lui, ne pouvant ordinairement s'écarter de plus ou moins 1 % du cours de parité initialement fixé. Des ajustements étaient prévus mais ils devaient être concertés.

Le mécanisme va plus ou moins bien fonctionner pendant les Trente glorieuses. Mais le régime de Bretton Woods ne résista pas à l'adoption par les États-Unis d'une politique très expansionniste (coûts de la guerre du Vietnam et de la conquête spatiale notamment) et à la dégradation de leur déficit commercial. Nombre d'États accumulèrent alors des réserves importantes en dollars et le phénomène alimenta l'inflation. Les États-Unis suspendirent la convertibilité du dollar en or en 1971. C'était la fin annoncée du système des taux de change fixes. Les Accords de la Jamaïque (1976) entérinèrent la disparition du régime installé initialement par Bretton Woods. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI), institués

1. Henry Morgenthau résume, en 1945, l'esprit dominant : « *[i]nternational monetary and financial problems have been a source of conflict for a generation. We must see that after this war they do not become the basis for new conflicts. That will be possible if international trade and investment are put on a business rather than a political basis* », in Hearings, Sénat américain, HR 3314, 7 juin 1945.
2. V. ss 527, 528.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

par les Accords de Bretton Woods, ont ainsi dû revoir leurs fonctions et s'adapter au nouvel environnement juridique et politique. Quoi qu'il en soit, d'autres protocoles comme le serpent monétaire européen ont tenté, sur un plan régional, de garantir la stabilité des différentes monnaies. L'ensemble fut toujours dépendant des variations du dollar américain, particulièrement fortes dans une période de chocs pétroliers (1973, 1979). Les États sont finalement revenus à un modèle plus décentralisé, dépendant des marchés. Ils ont progressivement adopté des taux de change flottants, rendu leur monnaie convertible et déréglementé les flux de capitaux.

395 ***Banque mondiale et FMI.*** Le système de Bretton Woods reposait donc sur deux organisations références : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement devenue (devenue en 2007 le groupe de la Banque mondiale), et le Fonds monétaire international. Témoignage d'un ordre international aujourd'hui révolu, au moins partiellement, la direction de ces deux institutions revenait et revient encore soit à un Européen (FMI, la Bulgare Kristalina Georgieva à compter de 2019 à la suite du départ de Christine Lagarde pour la Banque centrale européenne) soit à un Américain (BM, David Malpass depuis 2019). Les deux organisations regroupent aujourd'hui près de 190 États parties. Elles sont régulièrement accusées d'être les promoteurs de pratiques trop libérales, complices de projets attentatoires aux droits de l'homme et trop proches des intérêts américains. Quelques affaires malheureuses ont aussi contribué à dégrader leur image, comme des accusations de corruption qui ont contraint Paul Wolfowitz à la démission de son poste à la Banque mondiale (2007).

a) *La Banque mondiale*. Cette organisation internationale dont le siège est à Washington est l'une des nombreuses institutions spécialisées de l'ONU. Prévue par les accords de Bretton Woods et créée en décembre 1945, elle a profondément évolué et rassemble aujourd'hui plusieurs institutions dont la BIRD (institution originaire), l'Association internationale de développement (IDA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI [1]). Composée initialement et principalement d'ingénieurs et d'analystes financiers, la BIRD devait surtout aider les pays affaiblis par la Seconde Guerre mondiale, et en particulier l'Europe et le Japon (financements de grandes infrastructures), en vertu de considérations seulement économiques. Son premier prêt fut d'ailleurs accordé à la France (1947) [2]. Attaquée sur les ajustements structurels qu'elle imposait aux pays en développement dans

1. V. ss 401.
2. Elle est ensuite intervenue au soutien des États décolonisés puis des ex-membres du bloc de l'Est, cherchant plus largement à réduire la pauvreté tout en conditionnant ses aides à des mesures de bonne gestion ou au respect des droits de l'homme (idée d'une « mondialisation inclusive et durable »). Les mesures mises en œuvre (prêts, crédits, dons) furent parfois critiquées en raison de leurs effets sociaux et environnementaux. On sait aussi que les soutiens de la BIRD à l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid ou au Rwanda au seuil du génocide de 1994 ont été vivement dénoncés.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

les années 1980, la BIRD s'est peu à peu transformée en instrument de lutte contre la pauvreté et de soutien aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD, Nations Unies). La Banque mondiale a désormais deux objectifs ambitieux : réduire à 3 % la proportion de personnes vivant avec moins de 1,90 dollar par jour à l'horizon 2030 et favoriser, dans chaque pays, la croissance du revenu des 40 % les plus pauvres – sans que la pratique observée ne soit toutefois convaincante en raison de sa persistance à ne pas suffisamment prendre en compte les droits de l'homme. Par ailleurs, la Banque s'engage davantage aujourd'hui dans l'aide à la vaccination au regard des effets de certaines pandémies (150 millions de personnes pourraient tomber dans l'extrême pauvreté à la suite du Covid-19) ou dans l'aide aux communautés paralysées par des guerres, en lien avec les mutations observées de la conflictualité qui engendrent des besoins au long cours des pays directement concernés par les affrontements en question ou par leurs répercussions (réfugiés notamment) [1].

b) *Le Fonds monétaire international.* Institution plus modeste, le FMI est une sorte d'instance de recours pour les banques centrales étatiques, dont le siège est également à Washington. La gouvernance du Fonds est originale dans la mesure où les voix des membres sont pondérées selon l'importance de leur quote-part et que huit États bénéficient aujourd'hui d'un privilège catégoriel, un siège de représentant permanent au sein du Conseil d'administration (dont la France et les États-Unis) [2]. Le Fonds monétaire international fut à l'origine créé pour garantir la stabilité financière, même si, ici aussi, ses missions se sont élargies avec le temps, en particulier après l'abandon d'un régime de change fixe en 1976. Il devait initialement prévenir les crises monétaires et financières en fournissant des crédits aux États en difficulté. L'objectif était d'empêcher le recours aux dévaluations compétitives en raison des conséquences qu'elles pouvaient avoir sur la paix et la sécurité internationales. Mais le FMI a souvent moins pesé sur les variations du système monétaire et financier que subi celles-ci. Il a dû s'adapter à l'émergence de la finance globalisée et aux crises récurrentes (crises asiatiques, crises des *subprimes*, etc.), en devenant surtout un prêteur en dernier ressort. Le « G20 » le considère désormais comme la pièce centrale du « filet de sécurité financier mondial ». Le Fonds vient à présent en aide de pays développés, comme la Grèce, le Portugal ou l'Irlande. Il peut prêter de l'argent à des conditions avantageuses afin de lutter contre d'éventuelles attaques spéculatives, de faciliter le redressement monétaire et financier du membre en difficulté et de garantir sa solvabilité. Le FMI est susceptible d'exiger en contrepartie des politiques d'ajustements importants, qu'il s'agisse de la libéralisation du marché du travail, de la diminution des dépenses publiques, ou de la pri-

1. V. ss 288.
2. La révision des quotes-parts de chacun est d'ailleurs un sujet sensible, fondamental quant à la puissance du FMI (atteindre les 1 000 milliards de dollars de ressources) mais qui oppose diplomatiquement les pays émergents et les États-Unis (ou au moins le Congrès américain).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

vatisation de certaines entreprises. Certains plans d'ajustements ont suscité, encore récemment, de très vives réactions des populations concernées, comme en Équateur à l'automne 2019. Le FMI semble toutefois adopter une approche plus pragmatique que doctrinale, notamment après la crise asiatique de la fin du XX[e] siècle, où ses mesures avaient été vivement contestées et utilement dépassées [1]. Il doit maintenant répondre à de nouvelles crises – comme celle à laquelle est confrontée l'Argentine (effondrement de sa devise à la suite de la dégradation du marché du travail et alors qu'un prêt de près de 60 millions de dollars a déjà été accordé par le FMI) – tout en opérant dans un contexte de croissance économique mondiale décevante et de tensions commerciales renouvelées. Le Fonds n'hésite d'ailleurs plus à alerter régulièrement sur l'état de l'économie mondiale ou sur les menaces actuelles à la stabilité financière comme le poids de la dette des entreprises [2]. La capacité de réaction du FMI à la crise économique engendrée par la pandémie de Covid-19 est toutefois un test important pour la centralité et la crédibilité de l'organisation. En effet, le Fonds peut activer des Droits de tirage spéciaux (DTS) qui viennent augmenter les réserves les banques centrales et renforcent ainsi les moyens à disposition des pays les plus fragilisés. Simplement, la réticence des grandes puissances à investir dans ces dispositifs multilatéraux n'aide certainement pas le FMI à remplir l'office qui pourrait être le sien.

2° Le commerce

396 ***Cadre général.*** Deux régimes juridiques successifs ont encadré, depuis 1945, les échanges commerciaux entre les États. On peut les rattacher logiquement, sinon juridiquement, au chapitre IX de la Charte des Nations Unies (« coopération économique et sociale internationale »). Celui-ci appelle au développement d'un nouvel ordre économique et renvoie notamment à la création d'institutions spécialisées. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT en anglais) fut d'abord conclu en 1947 et demeura en vigueur de 1948 à 1994. On le sait, il s'agit à l'origine d'un accord résiduel lié à l'échec de la Charte de la Havane [3]. Sa création « par défaut » en faisait une structure souple, précieuse pour accompagner une première libéralisation mais finalement limitée pour répondre aux attentes des participants à la fin du XX[e] siècle, au regard du développement des échanges après la Guerre froide. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) fut ainsi instituée pour pallier ses manques et promouvoir de nouvelles régulations. Pour reprendre une formule classique, il s'agissait de passer du « *power-based system* » qu'incarnait le

1. La nouvelle présidente, Kristalina Georgieva, présente en ce sens un profil atypique puisqu'elle enseigna un temps à l'Institut Karl-Marx de Sofia et qu'elle est ensuite devenue une spécialiste du développement et des questions environnementales.
2. V. par exemple le *Global Financial Stability Report : Lower for Longer*, octobre 2019 [https://www.imf.org/en/Publications/].
3. V. F. Collart Dutilleul, *La Charte de la Havane*, Paris, Dalloz, coll. « Tiré à part », 2018, 136 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

GATT à un « *rules-based system* » que voulait être l'OMC. Force est de constater, cependant, que le second système est loin de s'être affranchi du poids des grandes puissances, bien au contraire.

397 ***GATT.*** Le GATT reposait sur la logique des avantages comparatifs chère à Ricardo et voulait garantir la spécialité « naturelle » de chaque pays dans un domaine économique. On entendait ainsi développer l'interdépendance réelle des États sur le plan commercial. Il s'agissait précisément d'œuvrer à la réduction progressive et réciproque des droits de douane et à l'interdiction des différentes barrières quantitatives ou qualitatives aux échanges. Le GATT n'imposait pas un libre-échange absolu entre les parties mais cherchait à introduire un peu de visibilité et de stabilité afin de promouvoir le commerce international. Deux grands principes gouvernent alors les concessions nationales et l'organisation des échanges : la clause de la nation la plus favorisée (qui accorde à l'ensemble des membres tout avantage commercial accordé par l'un d'entre eux) et la clause de traitement national (qui pose le principe de l'assimilation normative et fiscale entre produits et entreprises des États membres). L'ensemble souffrait toutefois de nombreuses sauvegardes, limites ou dérogations, que ce soit pour un motif circonstanciel (grave déficit de la balance des paiements) ou pour une catégorie d'acteurs (en particulier pour les pays en développement ou pour ceux souhaitant mettre en place un régime local plus avancé).

La procédure était rythmée par des « *rounds* » successifs de négociation afin d'absorber progressivement les revendications des nouveaux États membres (de 23 en 1947 à 120 en 1994) et, surtout, de progresser dans les concessions mutuelles obtenues. Huit cycles de négociations se sont succédé. Les premiers (Genève, 1947 ; Annecy, 1949 ; Torquay, 1951 ; Genève, 1956 ; Genève dit « Dillon », 1960-1961) ont principalement abouti à des accords de réduction de droit de douane. La CEE a d'ailleurs participé au dernier. Les suivants furent plus ambitieux (« Kennedy », 1964-1967 ; « Tokyo » ou « Nixon », 1973-1979 ; « Uruguay », 1986-1994) et complexes. On y discuta également aide alimentaire, accord anti-*dumping*, obstacles non tarifaires, traitement préférentiel pour les pays en voie de développement, protection de la propriété intellectuelle ou ouverture des marchés dans le secteur de l'agriculture et des services. Deux séries d'oppositions se développèrent, une Nord-Sud et une transatlantique. L'arrivée d'anciens territoires coloniaux perturba également le système, tant les nouveaux États purent critiquer l'esprit de cet accord jugé trop libéral et réclamer des doubles standards.

La CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) fut d'ailleurs créée en parallèle (1964). Elle relaya les revendications du Sud (plaidoyers pour un Nouvel ordre économique international) et promut un nouvel accord dit Système généralisé de préférences (1968), sur le fondement duquel les pays développés doivent améliorer l'accès à leur marché pour les exportations des pays en développement. Au Nord également, les négociations furent de plus en plus difficiles,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

notamment sur la question de l'« exception agricole » qui opposa les États-Unis et l'Europe. Le GATT, qui n'avait qu'un seul organe permanent (le secrétariat général, qui siège à Genève), et pas de personnalité juridique internationale, se révéla néanmoins très utile comme canal de négociations et vecteur de normes fondamentales même si les trop nombreuses dérogations possibles et l'absence d'un mécanisme de règlement des différends ambitieux – ce qui favorisait les rétorsions unilatérales et les pressions politiques – finirent par justifier son abandon au profit d'une véritable organisation internationale.

398 ***OMC.*** L'Organisation mondiale du commerce a été instituée par les Accords de Marrakech en 1994 (entrée en vigueur au 1er janvier 1995) [1]. Il s'agit de la première grande organisation internationale créée dans une période, celle de l'après-Guerre froide, favorable aux négociations multilatérales et à l'avancée du droit comme outil de régulation des rapports interétatiques. À l'instar du GATT, l'Organisation a comme objet et but d'œuvrer à l'ouverture commerciale de ses membres en réduisant les obstacles au libre-échange. Mais son spectre est plus large et on lui reconnaît en sa qualité d'organisation internationale la personnalité juridique. L'OMC a également été instaurée sur le principe de l'accord unique puisque chaque candidat doit accepter un même socle conventionnel (commerce de marchandises, et annexes ; Accord général sur le commerce des services ; Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce ; Mémorandum sur les règles et procédures régissant le règlement des différends). C'est dire la différence avec le système « à la carte » du GATT. Indépendante de l'ONU, l'OMC siège à Genève, en Suisse. Elle est dirigée depuis 2021 par la Nigériane (et américaine) Ngozi Okonjo-Iweala. L'Organisation fonctionne sur la technique du consensus qui gouverne tous ses organes et qui renvoie à l'esprit de négociation permanente qui doit animer chacun de ses membres. L'instrument a considérablement gagné en audience en attirant de nouvelles puissances commerciales (entrées de la Chine en 2001, de la Russie en 2011, par exemple). En 2021, l'OMC comptait 164 membres dont l'Union européenne, couvrait plus de 95 % du commerce mondial, et disposait d'un budget annuel de près de 200 millions de francs suisses. Précisément, l'organisation régule le commerce des marchandises, des services, des biens agricoles et industriels et de certains droits de propriété intellectuelle. Trois accords importants posent les règles applicables à ces domaines (le GATT 1994, le GATS et le TRIPS). Mais le régime propose aussi aux parties par des accords dits « plurilatéraux » des normes plus spécifiques dans le domaine des aéronefs ou des marchés publics. Sur le modèle du GATT, l'OMC avance par le jeu de conférences ministérielles (Singapour, 1996 ; Genève, 1998 ; Seattle, 1999 ; Doha, 2001 ; Cancun, 2003 ; Hong Kong, 2005 ; Bali, 2013 ; etc.) et de cycles de négociations (le premier lancé à Doha). Une des principales innovations de l'OMC concerne la mise en place d'un organe de règlement des différends

1. *RTNU*, 1995. 3.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(l'ORD) qui accueille les demandes des États membres[1]. Plusieurs affaires ont été ainsi réglées, avec souvent comme défendeur ou plaignant l'Union européenne ou les États-Unis qui viennent endosser les difficultés rencontrées par leurs multinationales dans des domaines variés (bananes, hormones, aéronefs, chemises, saumon, etc.).

Le régime a fait l'objet de critiques parfois considérables et sur plusieurs fronts. À l'extérieur, d'abord, avec la contestation portée par le mouvement altermondialiste, qui accuse l'OMC de creuser les inégalités par une libéralisation pas suffisamment tempérée, de faire une part trop belle aux milieux d'affaires des États les plus riches, et de ne pas suffisamment se soucier des principes posés par d'autres organisations internationales comme celle du travail (OIT). Mais cette opposition, très active au début du siècle, semble désormais en perte de vitesse. À l'intérieur, ensuite, les parties se sont progressivement divisées sur les nouvelles normes discutées. Les désaccords sont multiples, les alliances circonstancielles et variables selon le sujet. C'est donc surtout en raison de l'opposition entre ses membres que le régime est maintenant menacé (échecs de ses conférences ministérielles et, désormais, paralysie de sa principale innovation, son système de règlement des différends). Même l'élection du dernier directeur général, qui doit normalement intervenir par consensus, a été contestée. Il faut dire que le milieu a profondément changé depuis une vingtaine d'années avec l'essor des échanges de services ou du commerce électronique par exemple. Le pari initial d'une convergence des systèmes économiques n'a que partiellement été gagné. L'arrivée des émergents et de leur puissance de négociation, la crise économique et financière, les questions du soutien aux exportations (agriculture spécialement), de la protection sociale ou de la propriété intellectuelle sont autant d'explications à la paralysie observée – qui doit aussi beaucoup au système de prise de décisions permettant à un objecteur de geler l'ensemble. Les conséquences de l'unilatéralisme des États-Unis, qui fut renouvelé et aggravé sous l'Administration Trump (« *America First* »[2]), et l'adoption conséquente de relèvements de différents droits de douane ont ensuite frappé l'ensemble du régime[3]. Dans ces conditions, et au-delà du succès de l'Accord sur la facilitation des échanges (2017), les négociations globales paraissent profondément bloquées, malgré les efforts d'une coalition de pays autour de la Chine avec notamment un

1. Si la concertation amiable échoue, l'ORD peut renvoyer l'affaire à un groupe spécial, un panel de trois personnes, qui rend un rapport dans des délais assez brefs (neuf mois tout au plus). L'ORD peut ensuite adopter le rapport et, sauf appel, les parties doivent exécuter les recommandations adoptées. En cas de manquement, l'OMC peut autoriser la partie lésée à prendre des contre-mesures commerciales (hausse des taxes notamment). L'ensemble demeure en pratique asymétrique tant les pays développés et les grandes puissances commerciales ont peu à craindre des rétorsions des pays les moins avancés.
2. V. ss 669.
3. Ces mesures qui ne sont pas discutées devant l'OMC incitent alors leurs partenaires commerciaux à la réaction et contribuent à des « représailles croisées » et à une escalade dans la marginalisation des normes et procédures de l'OMC.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

projet de régulation du commerce électronique. Surtout, l'Organe de règlement des différends se retrouve à ce stade paralysé faute de nominations au sein de l'Organe d'appel [1]. Les États-Unis veulent ici entraver un système qui peut encore convenir aux puissances émergentes et qui a été sollicité dans des affaires sensibles comme celle qui opposa le Qatar à l'Arabie saoudite, le Bahreïn et les Émirats arabes unis en raison des conséquences de la rupture des relations diplomatiques et économiques entre ces États (2017) [2].

En définitive, comme bien d'autres organisations internationales ambitieuses, il semble que l'OMC ait d'une certaine façon toujours été en crise. Mais les obstacles apparaissent à présent si nombreux et interdépendants – en lien avec le reflux plus général du multilatéralisme – que la régulation universelle du commerce paraît désormais atteindre un plafond difficile à dépasser. Le régime souffre certainement d'avoir été conçu dans un autre monde, un monde où Internet n'existait pas, où la Chine ne concurrençait pas les États-Unis comme aujourd'hui et où les mesures tarifaires étaient pour partie marginalisées. Il n'est pas exclu que le chaos actuel permette une réforme d'envergure de l'Organisation, à condition que ses membres forts soient en capacité d'exercer un leadership efficace en ce sens. Dans l'immédiat, on discute en dehors de son sein, entre « *like-minded* », à l'image des réunions régulières entre les États-Unis, l'Europe et le Japon pour traiter de subventions industrielles et de transferts forcés de technologies – et ainsi dénoncer les pratiques chinoises. On tente aussi de privilégier les solutions bilatérales qui parfois ignorent les dispositions prévues par l'Organisation, comme l'ont montré récemment les accords conclus entre les États-Unis et le Japon

1. En effet, pour éviter que la contestation des raisons avancées par Washington pour justifier les mesures unilatérales prises ne prospère (les décisions américaines sont ainsi qualifiées de « mesures de sécurité »), les États-Unis empêchent l'arrivée de nouveaux membres au sein du mécanisme de règlement des différends. Ils invoquent la violation par les membres de l'Organe d'appel des dispositions du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. L'argument renvoie à une conception purement administrative d'un Organe qu'ils ne sauraient voir comme une juridiction. Il est vrai, par ailleurs, que Washington proteste aussi depuis longtemps contre certaines lourdeurs et lenteurs de cet organe et contre des rapports qui sont souvent défavorables aux positions américaines, par exemple s'agissant des mesures compensatoires américaines adoptées à la suite de subventions chinoises en faveur de certains produits comme des panneaux solaires ou différents câbles. V. ici le Rapport de l'Organe d'appel du 16 juillet 2019, États-Unis – Mesures compensatoires visant certains produits en provenance de Chine. V. « Recours de la Chine à l'article 21:5 du Mémorandum d'accord (DS 437) », note C. Crépet, *RGDIP*, 2019/4. Quoi qu'il en soit, en procédant ainsi, Washington bloque non seulement la phase d'appel mais tout le dispositif puisque la notification d'un appel par l'une des parties prévient en réalité l'adoption du rapport du groupe spécial par l'ORD (les groupes spéciaux peuvent fonctionner mais un éventuel appel ne pourrait en l'état aboutir). Les blocages empêchent utilement l'examen des mesures américaines prises et Washington peut ensuite négocier bilatéralement le retrait de plaintes au cours d'un rapport de force où sa puissance supérieure peut plus librement s'exprimer (à l'instar des négociations menées avec le Canada et le Mexique pour remplacer l'ALENA et qui aboutiront entre autres au classement des affaires initiées par ces deux pays contre les États-Unis).
2. V. ss 118.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(décembre 2019) ou ceux conclus entre les États-Unis et la Chine (janvier 2020) [1]. Certaines grandes puissances fuient à présent les contraintes d'un régime général. D'autres contournent les blocages en prévoyant entre *happy few* des mécanismes d'appel *ad hoc* de règlement des différends [2]. Bref, un régime à géométrie variable se développe, même si les négociations ne sont pas toujours plus faciles dans un cercle restreint [3]. Alors que nombre de barrières protectionnistes ont été levées après la fin de la Guerre froide, le mouvement semble donc aujourd'hui s'enrayer et les projets de méga-zones de libre-échange se trouvent en difficulté, tant les reproches à leur encontre s'accumulent : menacer les services publics, être néfastes pour le climat, être issus de négociations guère transparentes, favoriser le rival systémique dans un contexte de recomposition stratégique majeure.

3° Les investissements

399 ***Dynamisme des investissements.*** S'il est un domaine des échanges économiques internationaux *lato sensu* qui s'est récemment ouvert à la régulation juridique et qui connaît un développement spectaculaire, c'est bien celui des investissements. Il s'agit à l'évidence d'une des provinces les plus dynamiques du droit international et elle illustre la confiance que l'on peut accorder dans les protections qui en sont issues. En effet, les multinationales seront souvent davantage rassurées par les garanties proposées par des instruments internationaux que par le droit interne des États d'accueil de leurs investissements. Entre le milieu du XX^e^ siècle et le début du XXI^e^ siècle, les logiques à l'œuvre ont d'ailleurs changé. Au moment où de nombreux États décolonisés accédaient à l'indépendance, ils cherchaient à conserver la main sur leurs ressources naturelles et les garanties offertes aux investisseurs étrangers demeuraient limitées. Par exemple, la résolution 1803 « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » (1962) ne prévoyait qu'une « indemnisation adéquate » en cas de nationalisation. Aujourd'hui, dans un autre contexte politique et économique, plusieurs instruments réaffirment et développent les droits des investisseurs étrangers face aux risques de nationalisation ou d'expropriation indirecte. Le droit international de l'investissement actuel repose sur

1. V. la belle analyse d'A. Hamann et E. Stoppioni, in « Chronique de l'OMC », *AFDI*, vol. LXV, 2019, p. 666 s.
2. V. par exemple la procédure d'appel d'urgence mise en place par l'UE et quelques membres de l'OMC (Arrangement multipartite concernant une procédure d'appel provisoire), communiqué de presse du 27 mars 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_538).
3. On songe à l'Accord économique et commercial global (AECG/CETA) entre l'Union européenne et le Canada, signé en 2016 après des contestations multiples. La conclusion de l'Accord de partenariat transpacifique conclu en 2016 a même vu les États-Unis s'en désengager et a évolué avec le reste des parties sous l'appellation d'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP, 2018). Et les fameuses négociations sur l'Accord de libre-échange commercial entre l'Union européenne et les États-Unis (TAFTA ou TTIP) semblent, depuis 2016, gelées, sinon abandonnées.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

un maillage de conventions bilatérales qui place maintenant en son centre la protection de l'investisseur. En d'autres termes, le corpus est plus discret mais plus efficace ou contraignant et témoigne bien d'un changement d'époque. Il permet, en effet, à tout investisseur développant ses activités à l'étranger, dans des domaines aussi variés que le tourisme, l'industrie, l'eau, les assurances ou l'immobilier de trouver de précieuses garanties dans les instruments conclus par l'État auquel il est rattaché et l'État dans lequel il désire se développer. Le droit des investissements sert ici des relations qui dépassent la normalisation des seules relations interétatiques (et l'on discutera d'autres domaines *infra*). Il se présente comme un ensemble hybride dans ses sources (conventions nationales et internationales) et dans ses acteurs (États et personnes morales), qui se révèle particulièrement stimulant dans le règlement des différends engendrés, avec un recours privilégié à un arbitrage dit transnational (opposant un acteur privé, une firme multinationale, à un État).

400 ***Traités bilatéraux d'investissement.*** Si le droit des investissements a récemment acquis une telle importance en droit international, il le doit surtout aux traités bilatéraux sur la promotion et la protection des investissements (TBI) conclus depuis la fin de la Guerre froide. Depuis un premier accord entre l'Allemagne et le Pakistan en 1959, de tels instruments se sont multipliés, et l'immense majorité des États ont aujourd'hui conclu ce genre de traités, quels que soient leurs régimes politiques ou leurs idéologies. Le phénomène, lié plus généralement à l'ouverture des échanges et aux progrès techniques et technologiques dans le transport, les communications ou les financements, est incontestable. Un nombre non négligeable d'accords bilatéraux ont d'ailleurs été conclus entre pays dits du Sud : il ne s'agit donc pas seulement d'une sorte de « contrat d'adhésion » proposé aux pays en développement. Il existe ainsi plus de 2500 TBI en vigueur dans le monde, dont plus d'une centaine conclus par la France avec un pays tiers (d'une durée en général de dix ans, renouvelables par tacite reconduction). Cette dynamique peut d'ailleurs se heurter à certains régimes et l'on sait que la question de la compatibilité des TBI conclus entre membres de l'Union européenne avec le droit de l'Union a été posée et tranchée [1]. Des accords plurilatéraux, qu'ils soient sectoriels ou régionaux, sont venus accompagner le mouvement avec, par exemple, la Charte européenne de l'énergie (1994), l'Accord de libre-échange américain (ALENA, 1994) puis l'Accord États-Unis Mexique Canada (USMCA, conclu en 2018 et prolongé par un Protocole d'amendement en 2019). Illustration de l'importance du mécanisme, l'investissement étranger direct fait partie, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (2009), de la politique commerciale commune qui relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Celle-ci a alors négocié des accords avec toute une série d'États comme le Canada et a conclu, après sept années

1. CJUE, *Achmea*, affaire C-284/16, Arrêt du 6 mars 2018, et Accord portant extinction des traités bilatéraux d'investissement entre États membres de l'Union européenne, *JOUE*, 29 mai 2020, L 169/1.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de discussions, un accord avec la Chine (2020, sans que la ratification de celui-ci ne soit assurée). De telles conventions assurent aux investisseurs l'environnement juridique stable et favorable qu'ils peuvent rechercher (ainsi que leurs financeurs). Le pays d'accueil y trouve la preuve de sa volonté de protéger l'investisseur étranger et ainsi des perspectives en matière de développement économique. Ces accords comprennent souvent des dispositions types [1]. Chaque TBI propose en particulier une procédure de règlement des différends qui pourraient naître entre un investisseur privé et un État partie s'agissant de l'application ou de l'interprétation des énoncés normatifs du traité [2]. Un arbitrage est bien souvent proposé en cas d'échec d'une concertation amiable et il renvoie en général à l'une des procédures proposées par le CIRDI (Centre international pour le règlement des différends relatifs à l'investissement, et institué par la Convention de Washington de 1965) [3]. Un tel recours permet d'éviter que les États soient ici juges et parties. Il vient soustraire de leurs juridictions ces affaires sensibles. Le procédé permet également de ne pas dépendre des exigences de la protection diplomatique (épuisement des recours internes, mutation du différend lorsqu'il est endossé par l'État, etc.). L'arbitrage d'investissement comme contentieux de la responsabilité aboutit fréquemment au versement d'une compensation financière destinée à réparer le dommage causé par un fait internationalement

1. Précisément, les principales dispositions de ce type d'accords visent d'abord à définir de manière extensive les investisseurs (personnes physiques, personnes morales dont les sociétés de droit étranger contrôlées minoritairement par l'État concluant un TBI) et les investissements couverts (biens meubles et immeubles, prises de participation, créances, contrats, concessions, etc.). Les clauses s'intéressent ensuite à la portée (investissements régulièrement constitués et acceptés par le pays d'accueil notamment) et au champ d'application de ces accords (à l'ensemble du territoire et aux différents démembrements des États parties, par exemple). L'État d'accueil conserve bien entendu la liberté entière de définir dans quels secteurs de l'économie nationale et à quelles conditions celui-ci souhaite recevoir des investissements. Puis, les obligations des parties sont précisées dont celle de la garantie d'un traitement juste et équitable, du traitement national et de la nation la plus favorisée, soit autant d'engagements de non-discrimination contre l'investisseur ou son investissement. L'ensemble est d'ailleurs complémentaire. S'il s'avère que le traitement national est plus défavorable que le standard minimum de traitement des investisseurs et de leurs investissements tel que défini par le droit international général, parce que l'État en question connaît de graves défaillances ou une administration bien trop arbitraire, alors l'opposabilité de la clause de traitement juste et équitable permet de protéger *a minima* les investissements étrangers. D'autres obligations visent aussi à limiter le recours valable aux mesures d'expropriation ou de nationalisation (s'agissant du motif ou de l'indemnisation prévue) et à assurer le libre transfert du revenu des investissements.
2. C'en est donc terminé de la fameuse « clause Calvo », défendue à une époque par le Sud, selon laquelle tout litige entre un État et un investisseur étranger relevait de la seule compétence des tribunaux internes et devait être jugé selon le droit de l'État d'accueil, sans internationalisation du différend par le biais de la protection diplomatique. La volonté de minimiser les risques pour l'investisseur, risques liés au caractère étatique de son co-contractant, a conduit à la promotion de modes internationalisés de règlement des différends.
3. L'Accord économique et commercial global UE/Canada (AECG/CETA) prévoit cependant l'établissement d'une cour permanente qui se substituerait aux tribunaux arbitraux s'agissant des investissements en lien avec l'Union européenne.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

illicite [1]. En pratique, les mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États sont aujourd'hui régulièrement critiqués, en particulier par les États d'accueil qui les considèrent comme trop favorables aux multinationales. Les procédures sont en effet jugées souvent coûteuses, excessivement longues, incohérentes et les décisions finalement rendues biaisées par le manque de représentativité voire d'impartialité des arbitres impliqués. Le CIRDI est au centre de bien des critiques [2]. Plusieurs réformes sont à l'étude, en particulier devant la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international [3]. Il y est notamment question de l'institution d'une juridiction multilatérale qui serait chargée du règlement des différends en matière d'investissements (*Multilateral Investment Court* – MIC). Au-delà, l'application de certains TBI se heurte parfois à un environnement devenu trop conflictuel, comme c'est le cas dans la relation entre l'Ukraine et la Russie [4].

401 ***CIRDI.*** Le CIRDI a donc connu un regain d'activité considérable. Il rassemble 154 États contractants en 2021 et a enregistré 803 affaires entre 1972 et 2020, dont plus de 60 % sur le fondement d'un TBI (les autres sur le fondement d'une loi nationale, d'un accord *ad hoc* entre un investisseur et un État d'accueil ou d'un accord de libre-échange) [5]. Trois sentences rendues en 1985, 1988 et 1990 ont notamment reconnu le droit à un accès direct à l'arbitrage international pour les investisseurs en mesure d'invoquer une loi ou un traité bilatéral d'investissement contenant une telle clause de règlement des différends (consentement dissocié) [6]. L'enclenchement de la procédure relance d'ailleurs souvent les négociations et environ un tiers des affaires ne vont pas à leur terme. Près de la moitié du contentieux concerne un investissement dans les énergies (pétrole, gaz, mines, électricité, etc.). L'ensemble des sentences rendues a pu dévoiler, sinon former, certains principes coutumiers désormais applicables au traitement des investissements étrangers. Sur le fond, l'arbitrage d'investissement peut prendre des positions audacieuses. Par exemple, il n'hésite plus aujourd'hui à s'intéresser à la corruption et

1. Le Venezuela, par exemple, a été condamné à indemniser l'entreprise américaine ConocoPhillips à hauteur de plus de 8 milliards de dollars parce qu'il avait exproprié trois importantes concessions pétrolières en 2007, CIRDI, *ConocoPhillips c. Venezuela*, ARB/07/30, Sentence du 8 mars 2019.
2. V. ss 401
3. V. les travaux du Groupe de travail mandaté à cette fin depuis 2017 [https://uncitral.un.org/fr/working_groups/3/investor-state].
4. Plusieurs affaires opposant des investisseurs ukrainiens en Crimée à l'État russe ont ainsi été portées devant des Tribunaux régis par le Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (1976) et bénéficiant du concours administratif de la Cour permanente d'arbitrage. On peine, en effet, à voir dans quelle mesure ces accords qui renvoient aux territoires des parties peuvent s'appliquer à des zones *de facto* contrôlées par une des parties.
5. Groupe de la Banque mondiale, Rapport annuel du CIRDI, 2021 [https://icsid.worldbank.org/en/Documents/].
6. *SPP c. Egypte*, CIRDI, cas n° ARB/84/3, 27 novembre 1985 et 14 avril 1988 ; *AAPL c. Sri Lanka*, CIRDI, cas n° ARB/87/3, 27 juin 1990.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

à sanctionner ainsi les investisseurs qui auraient eu recours à de telles pratiques pour obtenir des licences ou bénéficier d'un régime fiscal favorable[1].

Il n'en demeure pas moins que le mécanisme est, depuis quelques années, fortement contesté et que les derniers TBI essaient d'introduire davantage de souplesse en évitant le recours automatique au CIRDI, tant les oppositions de certains sont fortes. En effet, de nombreux États accusent les procédures arbitrales d'être peu transparentes, sans appel, interprétant des concepts trop flous (lorsque les accords renvoient au « traitement juste et équitable » ou aux « attentes légitimes »). Dans ces conditions, certains, comme l'Inde, travaillent à de nouveaux modèles de TBI plus précis, laissant moins de marge d'interprétation aux arbitres. Mais la critique la plus vive vise la partialité prétendue des procédures arbitrales. On les dit inéquitables car elles adopteraient des conclusions systématiquement défavorables ou excessives pour les États d'accueil (un quart des affaires enregistrées concerne un État d'Amérique du Sud). Les arbitres viendraient ici évaluer la conformité de mesures adoptées par l'État d'accueil de l'investissement sans suffisamment tenir compte de l'intérêt général qu'elles entendaient servir. Mais on comprend aussi que certains États peuvent opportunément mettre en cause le CIRDI afin de marquer en pratique leur désaccord idéologique avec ce symbole de la globalisation. La Bolivie, l'Équateur ou le Venezuela ont décidé à partir de 2007, de dénoncer la Convention de Washington à la suite de contentieux sur des investissements liés à la privatisation des services de l'eau notamment. D'autres ont pu se retirer des TBI renvoyant au CIRDI. Beaucoup estiment que le dispositif refuse de prendre en compte les préoccupations environnementales ou sociales comme atteintes régulières à certaines concessions ou droits initialement accordés à des investisseurs étrangers[2]. Et qu'il est trop lâche dans l'appréciation de l'état de nécessité en tant que circonstance excluant l'illicéité de la mesure étatique. Est-ce en raison du droit applicable, de l'absence de clauses de sauvegardes, de pratiques opportunes des États d'accueil, de la pression sociale subie par ceux-ci ou de la formation et des réflexes mêmes des arbitres ? On observe, sur ce dernier point, que plus de 60 % des arbitres, conciliateurs ou membres de comités *ad* hoc nommés par les parties elles-mêmes dans les affaires CIRDI, sont des Occidentaux (Europe ou Amérique du Nord ; la France étant le premier pays de nationalité des nommés, devant les États-Unis). En définitive, toutefois, il semblerait, selon des statistiques de la CNUCED, que la majorité des arbitrages CIRDI

1. E. Gaillard, « La corruption saisie par les arbitres du commerce international », *Revue de l'arbitrage*, 2017, p. 805-838.
2. La condamnation de l'Argentine, en 2015 et après plusieurs années de délibéré, à une amende de plus de 400 millions d'euros pour une rupture des relations commerciales avec une filiale de Suez Environnement (qui avait obtenu en 1993 la gestion des services d'eau et d'assainissement de la ville de Buenos Aires et de la province de Santa Fe, avant qu'ils ne soient nationalisés en 2006), a également suscité bien des controverses, *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona SA and Vivendi Universal SA v. Argentine Republic*, CIRDI, Cas n° ARB/03/19, Award (9 avril 2015).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sont rendus en faveur des États. Il n'empêche, le mécanisme est en crise. Mêmes certaines politiques européennes ont été visées, comme la décision de l'Allemagne de renoncer à l'énergie nucléaire ou celle de plusieurs États d'adopter une législation sur le paquet de cigarettes « neutre ».

B. Instruments régionaux

402 ***Apparition.*** L'existence de conventions régionales représente ici une évolution remarquable. Chaque État souhaitait à l'origine protéger son marché, ses biens et entreprises de la concurrence de ses voisins les plus proches. La discrimination était historiquement la règle en matière économique [1]. À partir du XVIII[e] siècle, les théories prônant le libre échange furent de plus en plus nombreuses, sans toutefois que de tels modèles puissent être expérimentés. On se souvient alors de la formule de Paul Bairoch : le monde d'avant le XX[e] siècle est comparable à « un océan de protectionnisme cernant quelques îlots libéraux » [2]. Si l'on trouvait quand même une poignée d'accords bilatéraux, ou si les empires n'hésitèrent pas à imposer à leurs colonies un libre-échange asymétrique, il fallut attendre le XX[e] siècle pour voir se développer des instruments plurilatéraux sans privilèges catégoriels et parfois ambitieux, comme en témoigne l'aventure européenne. Sur le fond, le débat oppose ceux qui considèrent que l'ouverture des marchés est mutuellement bénéfique, car elle permet l'optimisation des facteurs de production (et les coûts d'un tel ajustement demeurent inférieurs aux bénéfices obtenus), et ceux qui redoutent que le recul de l'interventionnisme ou du protectionnisme fragilise les plus faibles et entraîne un déclin des capacités du politique sur l'économique. Force est de constater que les premiers l'ont progressivement emporté sur les seconds, même si le libre-échange est parfois seulement de façade. Outre les différents instruments internationaux évoqués *supra*, les échanges économiques ont également pu être régulés de manière plus approfondie dans des espaces où les différences de cultures sont moindres que sur le plan universel et où l'interdépendance commerciale apparaît plus essentielle. À chaque aire géographique son modèle de référence, de la simple zone de libre-échange à l'union douanière, voire au marché commun. Les différents modèles créés peuvent d'ailleurs s'emboîter, un peu comme des poupées russes. Ainsi, tout marché commun rassemble des États membres d'une union douanière ; toute union douanière rassemble des États membres d'une zone de libre-échange. Mais plus les accords sont exigeants, moins les élus sont nombreux de

1. Comme l'affirmait Montesquieu, « [l]à où il y a du commerce, il y a des douanes. L'objet du commerce est l'exportation et l'importation des marchandises en faveur de l'État, et l'objet des douanes est un certain droit sur cette même exportation et importation, aussi en faveur de l'État », in *Œuvres complètes de Montesquieu*, *op. cit.*, (*Esprit des lois*, 1748, chapitre XIII).
2. P. Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte, 1994, 145 p., p. 34.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sorte que l'Union européenne est à ce stade le seul modèle de régulation économique aussi développé et intégré.

403 ***Accords de libre-échange.*** Précisément, des accords de libre-échange organisent l'ouverture concertée et réciproque des échanges entre leurs parties, sans toutefois prévoir d'harmonisation normative s'agissant de l'extérieur, et sans viser l'ensemble des barrières douanières tarifaires et non-tarifaires. De tels régimes ne concernent pas les mouvements de travailleurs ou de capitaux, ne centralisent pas les politiques commerciales à l'égard des tiers, mais se concentrent sur la réduction des droits de douane et les restrictions quantitatives aux importations. On recense aujourd'hui plus d'une centaine de zones de libre-échange dans le monde, dont la plupart ont été créées après la Guerre froide. En d'autres termes, la régulation régionale du commerce n'est nullement vouée à disparaître en raison de l'émergence de régimes à vocation universelle, bien au contraire – même si quelques grandes puissances semblent récemment vouloir en défaire un certain nombre. Les accords régionaux viennent alors remédier à la paralysie d'instruments comme l'OMC, prolonger les coopérations entre *happy few*. Les différentes zones instituées renvoient, le plus souvent, à des critères géographiques, même si des rapprochements historiques ou politiques peuvent fonder de tels accords de libre-échange, comme celui conclu entre les États-Unis et Israël en 1985. On peut citer parmi les plus célèbres, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA, 1994 – USMCA, 2018) ou l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN, 1967). Plus récemment, en 2020, l'Union européenne a conclu avec le Royaume-Uni un accord de libre-échange qui répond à la nécessité de cadrer les relations entre ces deux entités à la suite du *Brexit* (avec une clause de réexamen quatre ans après son entrée en vigueur et des négociations quasi permanentes entre les parties).

Finalement, rares sont les États qui n'appartiennent à aucune zone de libre-échange. C'est dire l'évolution des relations économiques sur ce point. Au contraire, nombre d'États sont parties à plusieurs modèles différents. Ainsi, l'Union européenne a conclu de nombreux accords avec des États parfois lointains, comme les accords Afrique-Caraïbe-Pacifique (ACP, Accord de Cotonou, 2000). Il est même question ces dernières années, avec néanmoins quelques difficultés, de créer des « méga-zones de libre-échange » (MZLE), soit d'immenses blocs commerciaux gouvernés par des normes facilitant les transactions en leur sein. Le traité transpacifique (TPP) devait en ce sens rassembler les États-Unis et leurs alliés en Asie, et contrer ainsi l'influence de la Chine. C'est néanmoins l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP, 2018) qui a pris le relais à la suite du désengagement américain. L'instrument regroupe plusieurs États de la zone Asie-Pacifique et entend être un modèle de levée d'obstacles non-tarifaires. En 2020, et au sein du même espace, un nouvel accord a finalement été conclu, le Partenariat régional

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

économique global (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP). Il a été signé par dix États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ainsi que par des partenaires de l'ASEAN : l'Australie, la Chine, le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande. Il n'est pas aussi ambitieux que le CPTPP mais comprend plusieurs suppressions sur les tarifs douaniers et serait susceptible de couvrir près du tiers de la production mondiale. Ce méga-accord est le premier à lier trois puissances économiques majeures de l'espace en cause : la Chine, le Japon et la Corée du Sud. D'autres projets ont pu ou peuvent être encore discutés. Le *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP ou TAFTA) devait, par exemple, unir Américains et Européens, à l'instar de son modèle plus modeste entre le Canada et l'Union européenne (l'Accord économique et commercial global, AECG/CETA). Enfin, l'Accord sur la zone de libre-échange du continent africain (ZLECA ou AfCFTA, 2018), porté par l'Union africaine, concerne depuis le 1er janvier 2021 un marché de plus d'un milliard de personnes et entend fluidifier ainsi les échanges commerciaux intra-Afrique.

404 ***Union douanière.*** L'Union douanière constitue un modèle supérieur, un prolongement des zones de libre-échange, en prévoyant au surplus le principe d'une protection partagée à l'égard des États non-membres [1]. Cette union définit des tarifs extérieurs communs avec parfois des mécanismes de redistribution des recettes douanières. On peut citer comme principaux modèles, l'UNASUR (Union des nations d'Amérique du Sud, issue de la fusion des unions douanières posées par le Mercosur et de la Communauté andine des Nations) ou le Conseil de coopération du Golfe (qui regroupe six monarchies pétrolières arabes et contrôle environ 30 % des réserves mondiales de pétrole). Une des plus récentes, l'union douanière formée par la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, l'Arménie et le Kirghizistan (2010), est particulièrement intéressante, tant elle révèle la volonté de Moscou de renforcer les liens avec son voisinage immédiat, son « étranger proche », sur le modèle de ce qui peut se faire en Europe de l'Ouest (voir ensuite la constitution de l'Union économique eurasiatique, Traité d'Astana, 2014 [2]). S'agissant de l'Union européenne, l'article 9 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) énonce que « la Communauté est fondée sur une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises, et qui comporte l'interdiction, entre les

1. Historiquement, une union douanière fut souvent le vecteur privilégié d'une plus grande collaboration politique. Par exemple, lorsqu'au milieu du XIXe siècle, tous les États de la Confédération germanique (sauf l'Autriche) rejoignent le Zollverein à l'initiative de la Prusse, cette union douanière était vue comme devant *in fine* servir l'unité allemande même s'il a fallu ensuite employer la force pour parfaire l'entreprise. De même, le rapprochement entre l'Allemagne et l'Autriche au début des années 1930 permet aux entreprises de ces deux pays d'accéder à un marché plus large, mais aussi d'œuvrer à une plus grande solidarité d'intérêts matériels et de préparer ainsi un rattachement politique. Enfin, l'histoire de la construction européenne montre combien ce processus est fondé sur l'institution de tels rapprochements économiques.
2. V. ss 405.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

États membres, des droits de douane à l'importation et l'exportation et de toutes taxes d'effet ». Le territoire douanier fixé comprend les États membres de l'Union (espaces terrestres, maritimes, aériens) à l'exception de certains territoires ultra-marins, mais à l'inclusion d'autres territoires qui ne sont pas membres de l'Union comme Monaco, Saint-Marin, ou Andorre (ce dernier, pour les seuls produits manufacturés). Le tarif extérieur commun s'est alors substitué aux tarifs nationaux et comprend l'ensemble des droits appliqués aux importations sur le territoire de la Communauté de produits en provenance de pays tiers (avec quelques dérogations comme pour l'agriculture et des régimes de préférences ou contingents tarifaires dans certains domaines).

405 ***Marché commun.*** Une union douanière peut devenir un marché commun lorsqu'elle est complétée par un accord sur la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Au sein d'un marché commun, les différents agents économiques peuvent circuler et échanger des biens, sans droits de douane. Le Marché commun européen instauré par le Traité de Rome de 1957 (Communauté économique européenne) est une référence. Il évoluera jusqu'au stade de l'Union économique et monétaire, laissant place à un « marché intérieur » ou à un « marché unique » [1]. Dans ces conditions, les citoyens de l'Union européenne peuvent étudier, vivre, voyager, échanger, travailler, s'installer dans n'importe quel État membre de l'Union. L'unification économique et monétaire, enfin, peut permettre, le cas échéant, de formaliser l'harmonisation des politiques économiques et fiscales des membres d'un marché commun. Initiée, dans le cadre européen par le Traité de Maastricht, elle avait pour objectif de dépasser le Système monétaire européen (SME, 1979) qui établissait déjà une solidarité monétaire entre États membres autour d'une unité de compte, l'ECU (*European Currency Unit*), définie par rapport à un panier de devises [2]. Devenu aujourd'hui la deuxième monnaie au monde en volume de transactions, l'euro est la monnaie commune de 19 des 27 États membres de l'Union (qui constituent la Zone euro) – mais elle est également *de jure* utilisée à Andorre, Monaco, Saint-Marin et au Vatican, et *de facto* au Monténégro ou au Kosovo notamment. C'est la Banque centrale européenne qui détermine la politique monétaire commune à l'ensemble de la Zone euro, et gère plus largement la monnaie commune. Si le

1. Ces accords doivent permettre aux entreprises de développer leurs activités et aux consommateurs d'accéder à une plus grande variété de produits à des prix plus compétitifs (télécommunications, énergie ou transport aérien, par exemple). La libéralisation du commerce des marchandises fut la première étape dans la réalisation du Marché commun européen, avec la suppression, dès 1968, des droits de douane entre les États membres. L'Acte unique de 1986, qui s'appuie sur les recommandations préconisées par la Commission Delors, permettra d'approfondir le marché en facilitant les harmonisations législatives et en supprimant quelques entraves résiduelles.
2. La création de l'euro a résulté de la convergence voulue et concertée de plusieurs des États européens (Pacte de stabilité, avec comme critères, entre autres, un déficit budgétaire de moins de 3 % du PIB, un endettement inférieur à 60 % du PIB, une inflation maîtrisée). Utilisé dès 1999 pour les transactions financières européennes, l'euro est mis en circulation le 1er janvier 2002 dans sa forme fiduciaire.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Royaume-Uni et le Danemark ont initialement refusé de rejoindre l'union monétaire, l'adhésion à l'euro est obligatoire pour les nouveaux membres, même si chacun peut en déterminer la date et doit, en toute hypothèse, respecter les critères fixés. Mais rien n'empêche certains, comme la Suède, de ne pas s'engager finalement dans l'aventure monétaire, en ne respectant pas volontairement un des critères posés. Dès lors, l'Union économique et monétaire annonce-t-elle une union politique, à l'instar du Zollverein, union douanière de 1834 qui concourut à l'unification allemande de 1870 ? On peut en douter au regard des difficultés actuelles de la Zone euro et de l'Union plus généralement [1].

En définitive, la réussite du modèle européen inspire d'autres zones régionales. En promouvant l'Union économique eurasiatique (UEE), dont le traité prévoit la libéralisation des marchés du gaz, du pétrole et du bâtiment, mais aussi la coopération dans le domaine de la politique migratoire et des transports ou la libre circulation des biens, des services, des travailleurs et du capital, la Russie tente de renforcer les liens parfois difficiles entretenus avec sa périphérie. On trouve d'ailleurs dans cette Union en formation qui représente 180 millions de personnes des institutions comparables à celles de l'UE même si elles font ici la part belle aux conseils intergouvernementaux et si la juridiction créée ne semble pas en mesure de s'imposer aux décisions politiques des États parties et en particulier de la Russie qui représente à elle seule 80 % du PIB de l'UEE.

SECTION 2

La régulation juridique des rapports internes et des conduites des particuliers

406 ***Ambition générale.*** On observe une double évolution dans le recours au droit international pour réguler les relations internationales. La première renvoie aux techniques normatives et à la qualité des instruments adoptés, avec la prolifération de traités constitutifs d'organisations internationales ou d'organes de surveillance et de vérification. Les États ne veulent plus seulement des énoncés déclaratoires, ils investissent le cas échéant dans des mécanismes permettant d'apprécier voire de corriger l'application des normes posées. La seconde évolution concerne les domaines d'intervention, avec la multiplication des rapports interétatiques faisant l'objet d'une *normalisation*. Au cours du XX^e^ siècle, les États se sont intéressés non plus au seul champ des relations entre eux, mais aussi à la

1. V. ss 674 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

façon dont chacun traite les individus qu'il a sous sa juridiction. Plusieurs relations entre le souverain et ses assujettis ont été normées en droit international, les États choisissant de s'auto-limiter dans quelques domaines relevant jusqu'alors exclusivement de leurs compétences, comme les droits de l'homme ou le droit pénal.

§ 1. La protection des droits de l'homme

407 ***Droit de l'homme.*** L'expression même « droits de l'homme » peut être discutée parce que connotée idéologiquement ou prétendument floue. Certains lui préfèrent parfois les expressions « libertés publiques », « droits humains » ou « droits fondamentaux », d'autres se contentent d'y faire référence avec la notion de « biens publics ». Pourtant, dans l'ordre international, les principaux instruments protecteurs du champ font bien référence aux « droits de l'homme » (et ce depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948). Ils comprennent toutes les règles et normes, quelles que soient leurs origines, interne ou internationale, qui viennent reconnaître, à l'individu en tant que tel, un certain nombre de prérogatives. Celles-ci sont habituellement classées en deux grandes catégories : les droits libertés – que chaque individu doit pouvoir librement exercer sans l'ingérence de l'État ou d'un tiers (la liberté d'expression, par exemple) ; et les droits créances – qui peuvent être exigés de l'État (la protection sociale, par exemple). La notion renvoie en réalité à une liberté élémentaire, la capacité d'agir sans la contrainte de ses pairs – même si cette liberté est nécessairement relative dans une société et *a fortiori* dans une communauté. Protéger les droits de l'homme, c'est protéger l'autonomie et l'indépendance de soi par rapport aux autres, mais aussi de soi dans ses relations au pouvoir [1]. En somme, l'étude des droits de l'homme est l'étude des instruments qui promeuvent, défendent et équilibrent la capacité d'action et la capacité de protection des individus dans une société ou dans une communauté donnée.

408 ***Régimes juridiques.*** Le régime juridique des droits de l'homme est double, c'est-à-dire national et international. Il s'est construit autour d'une sorte de dialectique entre instruments de droit interne et instruments de droit international. À l'origine, de tels droits ont d'abord été proclamés dans les États (*Magna Carta*, Angleterre, 1215 ; *Bill of Rights*, États-Unis, 1989 ; Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, France, 1789). Ils ont ensuite été reconnus en droit international général, puis par un certain nombre de conventions. Dès lors, de nouveaux États indépendants se sont inspirés de ce premier droit international des droits de

1. Précisément, on entend d'abord, par autonomie, tout ce qui relève de la capacité d'action, d'expression, d'engagement, de faire, mais aussi de ne pas faire, qu'un individu peut revendiquer. On comprend, ensuite, par indépendance, toute la capacité de protection qu'un individu peut faire valoir contre les ingérences, les interventions de tiers, dans sa liberté d'action.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'homme (DIDH) pour établir leurs protections internes. L'ensemble doit aussi beaucoup aux dialogues des différents juges compétents. Il en résulte que le régime des droits de l'homme est aujourd'hui fondé sur des normes et institutions qui relèvent tant de l'ordre juridique international (qu'il s'agisse d'instruments régionaux ou à vocation universelle) que de l'ordre interne à chaque État (normes suprêmes, lois, etc.). Ce double fondement est à la fois convergent et concurrentiel, des normes internationales pouvant venir censurer des normes internes jugées insuffisamment protectrices des droits en cause.

Le DIDH apparaît assez dynamique, c'est-à-dire qu'il évolue parallèlement au développement des communautés ou des sociétés dans lesquelles il s'applique. On pense, par exemple, à l'interprétation du droit à la vie ou de l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le juge interne et, le cas échéant, le juge international, lorsqu'il est compétent, sont les vecteurs de cette adaptation. Après, la protection internationale n'est pas la même partout, et le régime apparaît, dans son ensemble, fragmenté, avec un socle universel commun incarné par les « instruments de base » [1] et un socle plus développé mais limité à quelques régions (Europe ou Amérique). L'ensemble, s'il a bénéficié de la démocratisation des sociétés internes et ensuite de la projection à l'étranger des protections accordées dans ces États de droit, demeure de toute façon fragile, avec un contexte sécuritaire qui peut entraîner un recul tant dans le respect des conventions acceptées que dans les garanties internes proposées [2].

A. Aspects universels

409 ***DIDH.*** .Le droit international des droits de l'homme, dans sa dimension universelle, comprend l'ensemble des conventions ouvertes à tous les États et qui entendent promouvoir et protéger internationalement certaines libertés individuelles ou collectives. Le DIDH s'est formé récemment. La Charte des Nations Unies représente, en effet, une rupture, en étant d'abord le premier accord international à faire expressément référence aux droits de l'homme et en offrant, ensuite, un cadre dans lequel négocier de grands textes protecteurs. Ainsi, tous les instruments qui relèvent du socle commun ont été conclus sous les auspices de l'ONU et à la suite de travaux préparatoires au sein de la Commission, puis du Conseil des droits de l'homme, organes subsidiaires du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale des Nations Unies [3].

1. V. ss 413 s.
2. V. ss 648.
3. Pour autant, on ne peut négliger l'existence, dès le XIXe siècle, de quelques premières reconnaissances internationales des droits de l'individu, même sans volonté de dégager un corpus global, et encore moins de charger des organes d'en contrôler la bonne application Entre 1815 et 1914, d'abord, on peut ainsi identifier au moins deux domaines dans lesquels les puissances de l'époque se mettent d'accord pour protéger certains droits reconnus aux individus. Il s'agit de l'interdiction de l'esclavage (Congrès de

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

1° Les droits de l'homme dans la Charte des Nations Unies

410 ***Énoncés relatifs aux droits de l'homme.*** L'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945 apparaît comme un moment pivot dans l'émergence du droit international des droits de l'homme. Il faut dire que la période est propice à la reconnaissance de droits aux individus, ce dans plusieurs domaines, tels que le droit de l'asile (avec la Convention de Genève de 1951), le droit international humanitaire (avec les quatre Conventions de Genève de 1949) ou le droit international pénal (à la suite de l'expérience des Tribunaux militaires internationaux [1]). Le DIDH, on l'a dit, a pour ambition de protéger les individus placés sous la juridiction des États parties contre des ingérences excessives dans les garanties d'autonomie et d'indépendance qui leur sont reconnues en leur qualité propre. L'article 1 § 3, sur les buts des Nations Unies, énonce ainsi que l'organisation entend « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ». L'un des buts de l'organisation est donc de développer et d'encourager « le respect des droits de l'homme » [2].

411 ***Compétences en la matière des organes créés.*** La Charte met en place six organes principaux [3], dont deux ont des compétences directes en matière de droits de l'homme : l'Assemblée générale et le Conseil économique et social. Les quatre autres n'ont, en la matière, qu'une compétence résiduelle ou incidente. En premier lieu, l'article 13 autorise l'Assemblée à faire des études et des recommandations, afin de dévelop-

---

Vienne de 1815) et de la protection des individus lors des conflits armés, c'est-à-dire du droit humanitaire (Grandes conférences de La Haye en 1907). De 1919 à 1945, ensuite, la question des minorités fait l'objet d'une première protection internationale (la SDN étant garante des traités dits « de minorités ») ; les droits des travailleurs également, avec la création de l'Organisation internationale du travail. Ces précédents ne doivent cependant pas tromper. Leurs portées étaient limitées, il ne s'agissait, pour la plupart, que de simples guides, codes de conduites ou engagements symboliques des États membres. Il faut bien attendre 1945 pour qu'un régime complet soit créé en matière de droits de l'homme et que l'individu devienne véritablement un objet du droit international – avant d'espérer en devenir un sujet...

1. V. ss 428 s.
2. On trouve également dans le préambule de la Charte des expressions *a priori* plus fortes : « Nous, peuples des Nations Unies, résolus [...] à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites ». La formule interroge toutefois, ne serait-ce que par la présence de l'expression « à nouveau » qui sous-entend, à tort, que les droits fondamentaux de l'homme avaient déjà été internationalement proclamés. Symbolique, elle n'en demeure pas moins assez creuse dans la mesure où le préambule est dépourvu de portée contraignante.
3. V. ss 453.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

per la coopération et de faciliter, pour tous, « la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». L'article 55 énonce également que les Nations Unies favorisent « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». Sur ces différents fondements, l'Assemblée n'hésite pas à adopter, chaque année, des résolutions générales ou spécifiques concernant les droits de l'homme (sur la liberté d'expression, le sort des enfants soldats, etc.). Elle a pu ensuite créer un organe subsidiaire, le Conseil des droits de l'homme (en 2006, succédant ainsi à la Commission des droits de l'homme), notamment chargé d'apprécier comment toutes les parties à l'ONU appliquent chez elles le DIDH (avec le mécanisme dit de l'« examen périodique universel » [1]). En second lieu, le Conseil économique et social (Ecosoc) est autorisé, par l'article 62 de la Charte, à « faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ». Au surplus, l'article 68 lui permet d'instituer différentes commissions, ce qu'il fera avec la création de la Commission des droits de l'homme qui préparera, jusqu'en 2005, l'ensemble des « instruments de base » du DIDH.

412 ***Lacune dans la Charte.*** La Charte des Nations Unies ne définissait pas cependant ce qu'il fallait entendre par « droits de l'homme », malgré la volonté exprimée par certains États lors des travaux préparatoires. En d'autres termes, il lui manquait une déclaration des droits, à l'image de celles que l'on peut trouver dans nombre d'ordres internes. La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, 1948) entendait donc combler cette immense lacune. Il fallait un texte cadre, et il le fallait vite au regard du contexte international et de la cristallisation des tensions entre l'Est et l'Ouest. Il fut rapidement adopté, à la suite de travaux préparatoires au sein de la Commission impliquant des représentants de cultures différentes (présidée par Eleanor Roosevelt, vice-présidée par un Chinois et rapportée par un Libanais) et sans vote contre (48 pour, 8 abstentions) [2]. Le texte, de consensus, a évité les sujets clivants (les minorités, les droits collectifs, l'inspiration religieuse, entre autres exemples). Et les trente articles ont souvent recours à des formules vagues (« arbitraire », « raisonnable », par exemple). Surtout, le texte n'est pas une convention internationale mais une simple déclaration : il n'a pas de portée contraignante en soi. Il n'en demeure pas moins que la DUDH peut être considérée comme un des fondements du droit international des droits de l'homme dans la mesure où elle symbolise une phase « déclaratoire » sans précédent et contient toute une série de droits qui seront ensuite précisés par différents traités [3].

1. V. ss 416 s.
2. AGNU, Résolution 217 A (III) adoptée à Paris, au palais de Chaillot, 10 décembre 1948.
3. V. par exemple l'article 3 qui pose le droit à la vie, l'article 4 l'interdiction de l'esclavage, l'article 5 l'interdiction de la torture, l'article 8 le droit à un recours effectif, etc.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

2° Les « instruments de base » du DIDH

413 ***Spécificité de ces instruments.*** Une fois l'ONU créée, les organes subsidiaires institués et la DUDH adoptée, les États membres se sont lancés dans la négociation d'une série de traités protecteurs des droits de l'homme. Plusieurs instruments sont ainsi venus reprendre les énoncés de la Déclaration, les développer et les inscrire dans autant de supports normatifs. Il existe ainsi un grand nombre de conventions relatives aux droits de l'homme, mais seules quelques-unes ont créé un organe de surveillance, de conseil et de vérification de la bonne application de leurs dispositions : un organe de garantie appelé « comité » (les rares comités ainsi créés formant le système des organes de traités, les « *treaty bodies* ») [1]. On ne doit cependant pas confondre ces organes avec des juridictions. Ils ne viennent pas trancher des différends par des arrêts ou des sentences obligatoires – même si quelques tribunaux nationaux ont pu considérer ponctuellement que les décisions de ces comités liaient les parties en cause. *A minima*, en proposant une interprétation authentique de leurs énoncés respectifs ou en exigeant périodiquement des parties de rendre des comptes sur la bonne application des normes en cause, les dix comités existants renforcent considérablement la portée utile des principaux traités protecteurs des droits de l'homme. Leurs recommandations ou observations ne sont nullement des sanctions mais toute perspective d'une mise à l'index médiatique incite les États à prendre au sérieux ces conventions. Précisément, on peut donc recenser dix instruments qui fonctionnent sur ce modèle [2]. Tous, on l'a dit, sont le produit de négociations au sein d'organes de l'ONU, avant d'avoir été soumis au consentement formel des États. Pour les présenter, on peut distinguer ceux qui contiennent des obligations généralistes de ceux qui offrent plutôt des protections catégorielles.

414 ***Instruments généralistes.*** Il existe d'abord deux conventions « globales », les deux pactes de 1966 (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, PIDCP [3] ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, PIDESC [4]). Ces deux accords forment avec la DUDH ce qu'on appelle la Charte internationale des droits de l'homme.

1. Si l'on peut alors qualifier ces conventions d'« instruments de base » du droit international des droits de l'homme, cela ne saurait signifier que d'autres instruments comme la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948) ou comme la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (1973) n'ont pas – ou n'ont pas eu – un rôle essentiel dans la protection internationale de l'individu. Simplement, ils ne prévoient pas la mise en place d'un organe de suivi spécifique composé d'experts indépendants élus par les parties (souvent des professeurs d'université). Or, ces comités ainsi institués renforcent l'autorité des instruments auxquels ils sont rattachés.
2. Un onzième, la Convention internationale contre l'apartheid dans les sports (1985, 62 parties en 2021), aurait pu être ici recensé mais ses énoncés paraissent aujourd'hui fort heureusement datés et sa portée être par conséquent considérablement limitée.
3. *RTNU*, vol. 999, 1976. 171.
4. *RTNU*, vol. 993, 1976. 3.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Deux pactes et non un seul, global, en raison des oppositions idéologiques du monde de la Guerre froide (chaque bloc ne privilégiant pas les mêmes « générations » de droit). Il n'empêche, les deux traités traduisent la plupart des énoncés de la Déclaration dans des instruments à valeur contraignante. Si les Pactes ne reprennent pas certains droits proclamés en 1948 – faute d'accords politiques (droit d'asile, droit à la nationalité, droit de propriété) – ils en consacrent cependant d'autres (droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, par exemple). À ce jour, aucun autre pacte global n'a depuis été promu pour compléter, s'il en était besoin, les droits énoncés et protégés par ces instruments [1].

a) Entré en vigueur en 1976 (173 parties en 2021), le PIDCP comprend 27 articles, surtout relatifs aux « droits-libertés » et à ce que beaucoup appellent la « première génération » des droits de l'homme (axée sur la protection de la liberté individuelle contre les violations de l'État et la participation à la vie de la société : soit, par exemple, la protection contre l'arrestation et la détention arbitraires, la présomption d'innocence, l'interdiction de l'esclavage, la liberté d'expression, le droit de vote, etc.). Les droits énoncés sont assortis de limitations qui autorisent l'ingérence d'un tiers sous certaines conditions, à l'exemple des restrictions parfois nécessaires à la liberté d'expression, et de dérogations qui permettent à une partie de manquer temporairement à certaines obligations en cas de « danger public exceptionnel » menaçant l'existence de la nation. Le Pacte a fait l'objet de deux protocoles facultatifs qui proposent un développement procédural (reconnaissance de la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de la juridiction des parties, 1966) ou normatif (l'interdiction de la peine de mort, 1989). La France a accepté ces deux protocoles, de sorte qu'une personne inquiétée par l'État peut, sous certaines conditions, saisir le Comité des droits de l'homme pour faire reconnaître, le cas échéant, qu'il est victime d'un manquement aux dispositions du Pacte (par exemple le licenciement d'une salariée voilée par une crèche qui contreviendrait à la liberté de religion reconnue à l'article 18 [2]).

b) Le PIDESC propose quant à lui des protections que l'on peut grossièrement rattacher aux droits dits de « deuxième génération » (qui renvoient surtout à la vie collective et à l'accès aux biens économiques ou aux prestations sociales ; soit, par exemple, le droit au travail, le droit à la santé, le droit à l'éducation, le droit à une sécurité sociale, etc.). Le Pacte comprend 31 dispositions dont les effets juridiques semblent toutefois moindres – ou, en toute hypothèse, plus difficilement invocables en droit interne que les énoncés du PIDCP. Entré en vigueur en 1976, l'instrument rassemble 171 États parties en 2021. Un protocole facultatif a été adopté en 2008 : il reconnaît la compétence du Comité des droits économiques,

1. V. par exemple le projet d'un Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement, porté par plusieurs juristes français, in *Revue juridique de l'environnement*, vol. 42, 2017, p. 380-397.
2. V. notamment Nations Unies, Comité des droits de l'homme, CCPR/C/106/D/1852/2008 ou CCPR/C/123/2662/2015 (affaire *Baby Loup*).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sociaux et culturels pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de la juridiction des parties.

415 ***Instruments catégoriels.*** Il existe ensuite huit conventions catégorielles (en réalité 7 + 1 qui se rapporte à l'un de ces instruments), conclues entre 1965 et 2006, qui viennent promouvoir et protéger des droits relatifs à un domaine particulier ou attachés à une qualité donnée.

a) Premier instrument adopté, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales (1965, entrée en vigueur en 1969 [1], 182 parties en 2021) a, aujourd'hui, un peu perdu de son importance même si l'instrument a pu être opportunément invoqué par la Géorgie contre la Russie à la suite du conflit de 2008. Il s'agissait certainement d'une manœuvre dite de *lawfare* [2] qui visait à disqualifier un adversaire en se servant politiquement d'un instrument juridique dont les dispositions acceptées par les deux parties autorisaient, en l'espèce, la saisine de la Cour internationale de Justice à l'initiative de la seule Géorgie. Mais la Cour a justement considéré qu'elle ne saurait être compétente faute de différend portant réellement sur l'application de cette Convention [3].

b) Deuxième instrument, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979, entrée en vigueur en 1981 [4], 189 parties en 2021) énonce une série de protections importantes (non-discrimination, interdiction du trafic et de l'exploitation des femmes, droit au travail, à la santé, etc.). Ce texte à vocation universelle ne se prononce pas, néanmoins, sur des questions encore sensibles comme l'interruption volontaire de grossesse. Un protocole de 1999 donne compétence au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et pour examiner les communications de particuliers ou groupes de particuliers, relevant de la juridiction d'un État partie, qui s'estiment victimes d'une violation des droits énoncés.

c) Troisième instrument, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants (1984, entrée en vigueur en 1987 [5], 171 parties en 2021) est certainement l'un des « instruments de base » les plus connus. Certaines pratiques de la guerre contre le terrorisme ou les politiques actuelles d'États qui se claquemurent face à la demande de protection de ressortissants en provenance de régimes dictatoriaux ont souligné les manquements aux obligations posées par cet instrument pourtant largement accepté. Le texte vise ainsi à interdire toute pratique que l'on peut qualifier de torture ou traitement inhumain ou dégradant (« tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës,

1. *RTNU*, vol. 660, 1969. 195.
2. V. ss. 299.
3. CIJ, Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, Arrêt, 1er avril 2011, Rec. 2011, p. 70.
4. *RTNU*, vol. 1249, 1981. 13.
5. *RTNU*, vol. 1465, 1987. 85.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne » dans certains buts largement définis à l'article 1), mais aussi à obliger les parties à ne pas expulser, renvoyer ou extrader une personne « vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture » (article 3).

d) Le quatrième instrument est une déclinaison du troisième, puisqu'un protocole facultatif à la Convention contre la torture a été adopté en 2002 (entré en vigueur en 2006 [1], 90 parties en 2021) avec l'objectif d'établir, pour les États qui l'acceptent, un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Un Sous-comité (« Sous-Comité de la prévention »), distinct du Comité contre la torture, a ainsi été institué. Les parties n'ont pas à rapporter devant lui. Pour autant, l'instauration de ce Sous-Comité a pu conduire certains États, comme la France, à mettre en place les mécanismes nationaux de contrôle qui sont prévus (création en l'espèce du Contrôleur général des lieux de privation de liberté).

e) Cinquième instrument, la Convention relative aux droits de l'enfant (1989, entrée en vigueur en 1990 [2], 196 parties en 2021) est venue affirmer, entre autres, le droit à l'éducation, le droit à la protection contre l'exploitation ou contre les mauvais traitements. L'invocation en droit interne de ce texte a longtemps suscité quelques difficultés en France où persiste une divergence d'appréciation entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires (sur la question de l'applicabilité directe de ses dispositions [3]). Il est toutefois nombre de dispositions que même le juge judiciaire – et notamment le juge aux affaires familiales – prend en compte, telles que le droit au nom, à la nationalité, à la connaissance de ses parents (article 7), le droit à une protection spéciale de l'enfant privé de son milieu familial, le recours à l'adoption (article 20), le droit de l'enfant à être entendu dans toute procédure le concernant (article 12-2), et, surtout, le principe que dans toute décision concernant l'enfant, « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale » (article 3-1). Deux protocoles facultatifs sont proposés sur les enfants impliqués dans les conflits armés (2000) et sur la vente d'enfants, la prostitution ou la pornographie (2002). Ils ont été acceptés par plus de 150 parties. Un dernier protocole (2011, entré en vigueur en 2014 [4], 46 parties en 2021) prévoit une procédure de communication individuelle devant le Comité des droits de l'enfant [5].

1. *RTNU*, vol. 2375, 2006. 237.
2. *RTNU*, vol. 1577, 1990. 3.
3. V. ss 346 s.
4. A/RES/66/138, 14 avril 2014.
5. Par exemple, ce Comité a été saisi en 2019 par des familles d'enfants français qui sont retenus au Kurdistan syrien à la suite de l'engagement dans les rangs djihadistes de leurs parents et que le gouvernement de la France se refuse à rapatrier. En 2019, également, une communication de 16 jeunes ressortissants de nationalités différentes eut une certaine visibilité médiatique. Elle visait l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil, la

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

f) Sixième instrument, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990, entrée en vigueur en 2003[1], 56 parties en 2021) apparaît comme l'un des instruments les moins ratifiés. Est-ce parce qu'il a été institué à contretemps, vingt ans après la fermeture de nombre de frontières à l'immigration économique ? Le texte distingue les droits de tous les travailleurs migrants (interdiction de l'expulsion arbitraire, par exemple) et de ceux qui se trouvent en situation régulière (droit de se déplacer, accès aux plans de chômage, etc.). Mais cette distinction entre travailleurs en situation irrégulière et travailleurs en situation régulière a été jugée, par beaucoup d'États (en Europe notamment), insuffisante, de sorte que peu d'États ont ratifié la Convention (la France se refuse encore à le faire). L'article 77 de cette Convention prévoit la possibilité, pour des particuliers, de saisir le Comité pour la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, mais il est soumis à une clause d'entrée en vigueur différée (l'acceptation par 10 États parties, condition non encore satisfaite).

g) Septième instrument, la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006, entrée en vigueur en 2008[2], 182 parties en 2021) garantit, en particulier, l'interdiction de la discrimination sur la base du handicap ou encore l'égalité des droits. Un protocole optionnel (entré en vigueur en 2008, 97 parties en 2021), conclu sur le modèle de celui proposé à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, autorise les communications individuelles au Comité des droits des personnes handicapées.

h) Enfin, le huitième instrument catégoriel jusqu'ici adopté, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (2006, entrée en vigueur en 2010[3], 63 parties en 2021), oblige notamment les parties à prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir de telles pratiques, jadis fréquentes dans certaines dictatures d'Amérique latine, et à ne pas refouler un étranger en cas de risque de disparition forcée. Le Comité des disparitions forcées peut être saisi d'urgence par les proches d'une personne disparue (article 30) et une procédure de communication individuelle est également prévue.

416 ***Conseil des droits de l'homme.*** Le Conseil des droits de l'homme est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies créé en 2006 afin de remplacer la Commission des droits de l'homme. Celle-ci fut souvent instrumentalisée par des États afin d'échapper à toute apprécia-

---

France et la Turquie (parties au protocole facultatif établissant une procédure de présentation de communications) et pointait la défaillance de ces États dans l'action contre le changement climatique, un changement qui aurait des conséquences dommageables sur le bénéfice des droits reconnus par la Convention.

1. *RTNU*, vol. 2220, 2003. 3.
2. *RTNU*, vol. 2515, 2008. 3.
3. *RTNU*, vol. 2716, 2010. 3.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tion négative de leurs politiques en matière de libertés publiques[1]. La composition du Conseil et les nouvelles missions qui lui sont confiées étaient ainsi censées éviter de telles dérives. Comprenant 47 représentants d'États élus par l'Assemblée générale de l'ONU pour une période de 3 ans (les États ne peuvent exercer plus de deux mandats consécutifs), le Conseil des droits de l'homme se réunit plusieurs fois par an à Genève et dispose d'un secrétariat assuré par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Il est une sorte de « super-comité » qui peut apprécier une situation de violation des droits de l'homme, traiter confidentiellement les communications soumises par des personnes, des groupes ou des organisations non gouvernementales, tenir des sessions extraordinaires lorsqu'une crise l'exige, et, le cas échéant, prendre certaines mesures (nommer des rapporteurs spéciaux ou instituer une commission d'enquête). Surtout, le Conseil est chargé d'organiser l'Examen périodique universel (EPU) qui permet d'évaluer la situation des droits de l'homme dans chacun des 193 États parties à l'ONU[2]. Il semblerait, à ce stade, que les États soient sensibles aux recommandations qui leur sont adressées. On ne saurait sous-estimer le pouvoir de *naming and shaming* de l'organe, son « pouvoir de la honte » qui peut aussi avoir un impact direct, par exemple sur les prêts de la Banque mondiale auxquels voudraient accéder les États concernés. Dans ces conditions, chacun accorde une grande importance à la présentation de son cas, y compris les démocraties qui ne veulent pas voir leur identité ici altérée. La France, par exemple, a fait valoir la création du Défenseur des droits, la création du ministère des Droits des femmes, ou l'instauration de la Question prioritaire de constitutionnalité. Paris a également pris un certain nombre d'engagements volontaires (« *pledges* ») et a accepté plusieurs des recommandations qui lui ont été faites (ratifications de protocoles et d'« instruments de base » ou transposition du Statut de Rome, par exemple, même si la France refuse encore de se rendre opposable la Convention sur les droits des travailleurs migrants ou de lever les réserves aux articles 9 et 14 du PIDCP). Sa surpopulation carcérale, les discriminations faites aux Roms ou certaines dispositions de lois antiterroristes continuent cependant de susciter des interrogations.

En définitive, malgré les réformes entreprises, le Conseil des droits de l'homme fait encore l'objet de controverses. Les sujets sont souvent seulement effleurés, parfois biaisés par les interventions d'ONG dont les ser-

1. On se souvient que cet organe, un temps présidé par la Libye, fut sélectif dans les dénonciations des pratiques contraires aux droits de l'homme énoncés. Par exemple, la Commission se montra très réticente à discuter des violations observées en Russie soviétique ou en Chine, deux États présents et soutenus au sein de cette institution.
2. Précisément, tous les cinq ans désormais (deuxième cycle en 2012-2017, troisième cycle en cours), chaque État, à tour de rôle, présente au Conseil un rapport de vingt pages sur l'état des droits de l'homme sur son territoire et à l'égard des personnes placées sous sa juridiction (bonnes pratiques, difficultés rencontrées, mesures prises pour améliorer la situation). Ce premier document est complété par deux rapports de dix pages chacun du Haut-Commissariat (le premier résume les informations collectées par l'ONU sur ces États et le second les positions des ONG). Trois États sont alors

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

vices sont pilotés ou achetés par les États. Les textes adoptés sont négociés, marchandés entre acteurs étatiques et blocs régionaux. On dit aussi le Conseil trop centré sur la critique d'Israël qui demeure la cible privilégiée de nombre de ses résolutions, ou trop ouvert à l'influence de la Chine qui défend une vision très « souverainiste » de l'organe et qui s'oppose à toute constitution de commission d'enquête qui viserait le sort réservé à certaines communautés (les Ouïghours, par exemple) ou qui s'intéresserait à la situation de l'un de ses alliés. Par ailleurs, l'élection de l'Arabie saoudite à la tête d'un comité consultatif du Conseil (2015) ou celle du Venezuela à l'un des deux postes réservés à l'Amérique latine (2019) ont également été critiquées. Des propositions, portées par l'Organisation de la coopération islamique, apparaissent clivantes, comme l'inscription de la diffamation des religions comme une nouvelle forme de racisme. En somme, si le mécanisme de l'EPU présente indubitablement bien des qualités (en évitant une trop grande sélectivité des discussions, même s'il n'échappe pas à quelques arrangements entre alliés), le Conseil n'a pas su dépasser tous les reproches adressés à la Commission. Et il a dû faire avec l'absence des États-Unis qui ont décidé en 2018 de se retirer avant la fin de leur mandat pour protester contre la partialité de certaines de ses procédures et protéger leur allié israélien. L'Administration Biden a cependant annoncé la volonté des États-Unis de revenir au sein du Conseil.

417 ***Perspectives générales.*** Le système mis en place autour de la Commission puis du Conseil et de l'ensemble des organes de traités, est une réussite indéniable de la diplomatie et du droit international. Le cadre normatif et institutionnel apparaît puissant. Sept des dix comités ont compétence pour recevoir et examiner des communications étatiques, huit pour recevoir des communications individuelles. Les organes des traités s'avèrent plutôt dynamiques et réactifs, par exemple à l'égard des mesures prises en temps de Covid-19 [1]. Il n'empêche, les difficultés pratiques demeurent nombreuses. Le développement empirique des « instruments de base » engendre une fragmentation indéniable du système international de protection des droits de l'homme. On observe un manque de coordination et parfois de cohérence de l'ensemble. Certaines pratiques des organes des traités ou du Conseil interrogent (absence d'harmonisation de leurs positions, concurrence entre organes, rapporteurs et procédures spéciales, manque de citations mutuelles et d'investissement dans des activités de communication, liens incertains entre l'EPU et les rapports conventionnels, etc.). Le tout est aussi victime de son « succès ». L'augmentation des alertes reçues par les organes des traités n'a pas entraîné l'allocation de ressources supplémentaires de sorte qu'il existe aujourd'hui un arriéré préoccupant dans l'examen des rapports et des

tirés au sort pour discuter ces documents, rédiger un rapport et faire des recommandations qui sont ensuite soumises en séance plénière.

1. *Internal HRTB toolkit of treaty law perspectives and jurisprudence in the context of COVID-19*, 15 juillet 2020 [https://www.ohchr.org/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

communications[1]. Les États parties, pour leur part, ne respectent pas toujours leurs obligations de remise de rapports périodiques, ce qui est pourtant le fondement du contrôle international mis en place. La multiplication des obligations à l'égard des organes de traités peut, il est vrai, compliquer l'agenda interne. En outre, l'EPU, qui devrait être la pierre angulaire de l'ensemble, est venu rajouter une obligation de rapport dont la présentation est encore politique et contestée. Par ailleurs, il n'est pas certain que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, institué en 1993 sur une proposition des États présents à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne, joue pleinement le rôle qui doit être le sien, à savoir celui de « diriger les efforts internationaux dans le domaine des droits de l'homme et se prononcer objectivement sur les violations de ces droits dans le monde »[2]. Il se surajoute à l'ensemble sans faciliter la visibilité médiatique des travaux des différents comités. Dans ces conditions, il semble important aujourd'hui de rationaliser le système instauré et de faire une « pause » dans l'adoption de nouveaux « instruments de base ». Il serait ainsi plus approprié de renforcer l'existant avant d'élargir les obligations et de créer de nouveaux organes de traités[3]. En toute

1. « Le nombre de rapports en attente d'examen, souvent appelé « arriéré », correspond au nombre de rapports que le comité concerné a reçus et doit examiner. Au 31 octobre 2019, l'arriéré était de 183 rapports, soit 20,4 % de moins qu'au 31 décembre 2017 (230 rapports) (annexe V). En 2018-2019, les comités ont examiné environ 150 rapports, ce qui signifie qu'avec les capacités actuelles, les comités auraient besoin de plus d'un an pour résorber l'arriéré. [...] L'arriéré de communications reçues et en attente d'examen par les différents comités était de 1 587 au 31 octobre 2019, ce qui représente une augmentation de 62,4 % par rapport à l'arriéré de 977 communications au 31 décembre 2017 (annexe VIII). En moyenne, les comités ont adopté 250 décisions par an en 2018-2019, ce qui signifie qu'avec les ressources actuelles il faudrait aux comités plus de six ans pour résorber l'arriéré, pour autant qu'ils n'examinent aucune nouvelle communication individuelle », v. Situation du système des organes conventionnels des droits de l'homme, A/74/643, 23 janvier 2020.
2. Il est ainsi censé exercer un rôle de secrétariat général des travaux des comités et du conseil, mais aussi mener une mission plus personnelle qui peut faire double-emploi et ne pas être complémentaire des travaux des autres instruments. Entre 2014 et 2018, c'est l'expérimenté Jordanien Zeid Ra'ad Al Hussein qui a occupé la fonction. Il n'a pas hésité à dénoncer les dérives populistes constatées et les violations des droits de l'homme observées où qu'elles aient été commises (« *megaphone diplomacy* »), ce qui a aussi pu crisper certaines situations réclamant plus de pragmatisme. L'ancienne présidente du Chili Michelle Bachelet lui a succédé.
3. Il est indéniable que le Conseil des droits de l'homme et les comités des deux instruments généralistes devraient assumer une sorte de leadership. Des sessions de travail harmonisées, avec l'envoi d'observateurs respectifs, pourraient permettre à ces organes de gagner en visibilité (avec des cycles communs de *reporting*) et en complémentarité dans leurs pratiques et leurs observations. La séparation somme toute idéologique entre les deux Pactes pourrait aussi un jour laisser la place à un grand comité généraliste unique – ce qui permettrait aux organes plus catégoriels de vraiment centrer leurs regards sur les spécificités de leurs instruments. La résolution 68/268 de l'Assemblée générale des Nations Unies (2014) s'adresse justement au renforcement et à l'amélioration du fonctionnement de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'homme (A/RES/68/268, Renforcement et amélioration du fonctionnement de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'homme, 9 avril 2014). Elle prévoyait notamment un examen de la situation du système en 2020. Plusieurs propositions provenant d'universitaires ou d'observateurs mais aussi des organes des traités exis-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

hypothèse, difficile de croire en une judiciarisation, sur le modèle des protections régionales existantes. Les conditions politiques ne sont certainement pas réunies pour qu'une Cour mondiale des droits de l'homme émerge à moyen terme, surtout si le système actuel ne gagne pas en efficacité et en visibilité.

B. Aspects régionaux – l'exemple européen

418 ***Singularité des protections instaurées.*** Le DIDH propose une protection minimale incarnée par des conventions à vocation universelle, et en particulier par les « instruments de base » et par le Conseil des droits de l'homme. Mais certains États ont voulu aller plus loin et construire, sur le plan régional, des régimes plus ambitieux dont l'originalité repose d'ailleurs moins sur les droits qui y sont garantis que sur la garantie de ces droits, pour reprendre la formule de Frédéric Sudre. En effet, les parties ont parfois accepté de créer des juridictions internationales qui puissent, le cas échéant, venir établir les manquements allégués et condamner les États responsables à réparer les préjudices subis. C'est donc bien par la présence d'un juge international spécifique que le DIDH régional se distingue du DIDH à vocation universelle qui ne comprend, au mieux, que des organes de surveillance et de vérification – les fameux « comités » – mais nullement des juridictions. Le terrain européen est certainement le plus ambitieux et le plus original – par la présence de deux organisations internationales qui protègent les droits fondamentaux (l'Union européenne, et le Conseil de l'Europe) et par la puissance et l'expérience de la Cour européenne des droits de l'homme.

419 ***Panorama général.*** D'autres régions du monde disposent également de protections locales en matière de DIDH. Beaucoup se contentent toutefois de simples régimes déclaratoires, aux énoncés parfois surprenants, tels ceux de la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en Islam (1990, adoptée dans le cadre de l'Organisation de la coopération islamique). En Amérique, cependant, l'Organisation des États américains, créée dès 1948, affirme dans le préambule de sa charte constitutive, que « le véritable sens de la solidarité américaine et du bon voisinage ne peut se concevoir qu'en consolidant dans ce continent et dans le cadre des institutions démocratiques un régime de liberté individuelle et de justice sociale basé sur le respect des droits fondamentaux de l'homme ». C'est donc logiquement dans le cadre de cette organisation que fut adoptée, en 1969, la Convention américaine des droits de l'homme (Pacte de San José, entré en vigueur en 1978 [1], 23 États parties en 2021). Cet instrument bénéficie de la garantie d'une juridiction internationale, la Cour interaméri-

tants ont été discutées. À ce stade, cependant, les États ne semblent pas manifester la volonté de prolonger les rapports qui leur sont parvenus et de modifier en profondeur le sytème actuel, v. la résolution 75/174 adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2020.

1. *RTNU*, vol. 1144, 1978. 123.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

caine des droits de l'homme, qui siège à San José (Costa Rica). Longtemps qualifiée de « petite sœur » de la Cour européenne tant les procédures et les droits garantis sont semblables, elle propose aujourd'hui une jurisprudence singulière sur les disparitions forcées ou les réparations et jusqu'à des réflexions originales sur le fondement même du droit international. En Afrique, également, et sous les auspices de l'Organisation de l'Unité africaine – devenue Union africaine (UA), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a d'abord été conclue (1981, entrée en vigueur en 1986 [1], 54 parties en 2021 – tous les États africains sauf le Maroc et le Soudan du Sud). Le texte consacre quelques dispositions originales comme le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (articles 19 à 24) ou les droits des individus envers la famille ou la société (articles 27 à 29). Un protocole normatif adopté à Maputo (Mozambique) en 2003 concerne plus directement les droits des femmes : il interdit les mutilations génitales féminines et fait mention du VIH/Sida (entré en vigueur en 2005, 42 parties en 2021). Surtout, un autre protocole, portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, a été adopté en 1998 à Ouagadougou (Burkina Faso, entré en vigueur en 2004, 30 parties en 2021) [2]. Cette juridiction siège à Arusha, en Tanzanie, et les affaires portées directement devant elle par les individus ne sont recevables que lorsque l'État contre lequel la plainte est introduite a fait une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir de telles requêtes [3]. Il n'empêche, la Cour africaine des droits de l'homme a dans l'exercice de son office rendu quelques décisions hautement sensibles comme lorsqu'elle a ordonné à la Côte d'Ivoire de prendre toutes mesures nécessaires en vue de lever tous les obstacles empêchant Guillaume Soro et Laurent Gbagbo de se présenter à l'élection présidentielle ivoirienne de 2020 [4]. Enfin, une autre organisation internationale africaine permet désormais aux personnes placées sous la juridiction de ses membres de saisir une juridiction régionale pour dénoncer une violation de leurs droits fondamentaux. Il s'agit de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), une organisation d'intégration économique regroupant 15 États de cette région et fondée en 1975 (Traité de Lagos, Nigéria).

1. *RTNU*, vol. 1520, 1988. 253.
2. Au surplus, un autre protocole prévoit de fusionner cette juridiction avec la future Cour de justice de l'Union africaine (projet de Cour africaine de justice et des droits de l'homme, 2008, non encore entré en vigueur, 8 ratifications seulement). Par ailleurs, dans le contexte de l'opposition de l'Union aux prétentions de la Cour pénale internationale contre des chefs d'États africains en exercice, un dernier protocole a été adopté et vient amender le projet de 2008. Il prévoit de nouvelles compétences pour la future Cour africaine de justice et des droits de l'homme (en matière de droits de l'homme, de droit international général et, enfin, en droit international pénal – avec un statut qui fait la part belle aux immunités des dirigeants). Mais le Protocole en question (Malabo, Guinée équatoriale, 2014) n'est pas encore entré en vigueur.
3. Article 5-3 du Protocole créant la Cour. Seule une minorité d'États en a accepté le principe (6 en 2021 après que le Rwanda, la Tanzanie, le Bénin et la Côte d'Ivoire ont retiré leur acceptation en raison de décisions de la Cour auxquelles ils s'opposaient).
4. V. notamment Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *Gbagbo c. Côte d'Ivoire*, n° 025/2020, Ordonnance du 25 septembre 2020.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Le protocole sur le statut de la Cour de justice adopté en 1991 fut révisé en 2005 pour, entre autres compétences, offrir au profit des particuliers un recours spécifique qui n'est d'ailleurs pas conditionné à l'épuisement préalable des voies de recours internes. La Cour de justice de la CEDEAO applique alors les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par l'État ou les États parties à l'affaire. Si seules quelques dizaines d'affaires sont ouvertes chaque année par la juridiction, celle-ci a déjà pris des positions audacieuses et controversées, à l'instar de son arrêt de 2015 sanctionnant la réforme du code électoral par le Conseil national de transition du Burkina Faso (violation du droit de libre participation aux élections) [1]. Les décisions de la Cour ne sont toutefois pas toujours suivies d'effets et exécutées par les États membres. Un mémorandum d'accord a finalement été conclu en 2020 entre la Cour de justice de la CEDEAO et la Cour africaine des droits de l'homme afin de mieux partager l'expérience de ces deux tribunaux.

En définitive, trois des juridictions régionales existantes (Cour européenne, Cour interaméricaine, Cour africaine) ont récemment créé un forum permanent de dialogue afin de renforcer les échanges et les discussions entre elles et de promouvoir les bonnes pratiques en matière de protection des droits de l'homme (Déclaration de San José, 2018).

1° Les textes protecteurs en Europe

420 ***Conseil de l'Europe et droits de l'homme.*** Le régime européen des droits de l'homme s'est construit en parallèle aux instruments à vocation universelle, au cours de la seconde moitié du XX^e^ siècle. Le traumatisme de la Seconde Guerre mondiale a d'abord contribué à la mise en place d'une première organisation internationale, le Conseil de l'Europe (Traité de Londres, 1949, 47 États parties en 2021 – ne manque que la Biélorussie). Il se présente comme une sorte de club réservé aux seuls États dotés d'institutions démocratiques (appréciées aujourd'hui au regard de l'existence d'élections libres, de la prééminence du droit ou de l'abolition de la peine de mort). Plusieurs dispositions du statut constitutif du Conseil obligent ainsi les parties à respecter les droits de l'homme (articles 1 et 3, par exemple), sans toutefois, à l'instar de la Charte des Nations Unies, que de tels droits ne soient précisément définis. L'organisation, qui siège à Strasbourg, a donc travaillé à l'adoption d'un texte complémentaire, sur le modèle de la DUDH, mais qui soit contraignant. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a rapidement été conclue, en 1950 (entrée en vigueur en 1953 [2]). Elle vient donc définir les droits en question [3].

1. Cour de justice de la CEDEAO, *CDP et autres c. État du Burkina*, n°ECW/CCJ/JUG/16/15, 13 juillet 2015.
2. *RTNU*, vol. 213, 1953. 221.
3. Bien d'autres instruments juridiques furent négociés au sein des organes du Conseil – qu'il s'agisse, entre autres, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992), de la Charte sociale européenne (1961), de la Convention européenne d'extradition (1957), de la Convention contre le dopage (1989), ou de la Convention sur

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

421 ***Convention de 1950.*** La Convention contient 18 dispositions qui énoncent et protègent des droits relevant de plusieurs générations même si les droits économiques et sociaux n'ont guère été pris en compte. On y retrouve notamment le droit à la vie, l'interdiction de la torture, l'interdiction de l'esclavage, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à un procès équitable, la légalité des peines, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté de pensée, la liberté d'expression, le droit d'association, le droit au mariage, le droit à un recours effectif, l'interdiction de discrimination. La plupart de ces protections ne sont pas absolues et obéissent à une affirmation en deux temps. Le premier paragraphe énonce le droit en question tandis que le second précise à quelles conditions on peut valablement y porter atteinte. En outre, l'article 15 autorise les parties à déroger temporairement à certains des droits garantis en « cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation », et pour tout ou partie du territoire (par exemple le Royaume-Uni entre 1988 et 2001 pour l'Irlande du Nord, la France en 2015 à la suite des attentats du 13 novembre, la Turquie en 2016 après une tentative de coup d'État). On le voit, l'instrument apparaît bien plus opérationnel et réaliste que les premières déclarations étatiques (comme celle de 1789) qui ne proposaient que quelques limitations et aucune dérogation possible. En toute hypothèse, les droits protégés n'ont pas été définitivement fixés en 1950, puisque plusieurs protocoles ont depuis été adoptés. Au surplus, dans la mesure où un système de garanties lui est associé, l'ensemble bénéficie d'une interprétation authentique censée refléter la volonté des inventeurs comme les évolutions sociétales et politiques des parties à la Convention. Précisément, deux séries de protocoles, seize au total et jusqu'à présent, sont venues développer et réformer le régime initial. Les protocoles normatifs, d'abord, ajoutent un droit et proposent une garantie supplémentaire. On songe, par exemple, au protocole 1 (propriété, éducation, élections), ou aux protocoles 6 et 13 sur l'abolition en temps de paix puis sur l'abolition totale de la peine de mort. Pour déployer leurs effets juridiques, ces protocoles n'ont pas à être acceptés par toutes les parties, ils sont seulement opposables aux États membres qui les ont ratifiés. Le régime global est donc à géométrie variable, même si la plupart des protocoles normatifs ont aujourd'hui été acceptés par les 47 États parties. Les protocoles institutionnels, ensuite, rationalisent les garanties juridictionnelles du système. Ils doivent, en général, être ratifiés par l'ensemble des parties pour être applicables. Le protocole n° 8 (1998) a ainsi fait de la Cour le garant principal du respect des droits – en écartant le filtre préalable d'un autre organe, la Commission. Surtout, le protocole n° 14 (2010), dont la mise en œuvre fut longtemps bloquée par le refus de la Russie de se le rendre opposable, met en place plusieurs nouveautés pour accélérer les procédures devant une juridiction qui est à la fois victime de son succès et de la résistance de certains États à tirer les leçons de leurs condamnations régulières. Le protocole n° 15 (2013), récemment

la cybercriminalité (2001). Mais la Convention européenne des droits de l'homme est certainement l'œuvre majeure du Conseil.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

entré en vigueur (2021), introduit une référence au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation. En outre, il ramène à 4 mois, et non plus 6, le délai dans lequel la Cour peut être saisie après une décision nationale définitive. Enfin, le protocole n° 16 (2013) prévoit la possibilité pour les plus hautes juridictions des États parties d'adresser des demandes d'avis consultatif à la Cour sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles. En 2018, la ratification de la France a déclenché l'entrée en vigueur de cet instrument – qui ne nécessitait pas le consentement de tous les États parties mais seulement de dix d'entre eux [1].

422 ***Union européenne et droits de l'homme.*** L'autre grande organisation internationale du continent, l'Union européenne, s'est également intéressée à la protection des droits de l'homme. Les textes et la pratique de la Cour de justice de l'Union européenne (CJCE puis CJUE) ont ainsi permis à l'Union de se saisir du respect des droits fondamentaux. On a ainsi observé une sorte de dialectique entre le droit originaire ou le droit dérivé et la Cour de justice. Celle-ci a proposé des avancées qui ont pu ensuite être reprises par les traités européens. À l'origine, les textes fondateurs ne comprenaient pas de dispositions relatives aux droits de l'homme, si ce n'est quelques énoncés sur la non-discrimination. Il faut dire que l'objet de cette organisation internationale était l'instauration d'un marché commun et non la protection des libertés individuelles. Mais la Cour va rapidement considérer qu'elle doit assurer le respect des droits fondamentaux de la personne, au moins ceux compris dans les principes généraux du droit communautaire [2]. Le juge européen va d'ailleurs progressivement définir quels sont ces droits fondamentaux sur lesquels il peut se fonder pour exercer son office. Il renverra d'abord aux « traditions constitutionnelles communes aux États membres en matière de libertés fondamentales » [3], puis au droit international des droits de l'homme (et notamment aux Pactes de 1966). Dans ces conditions, la Cour va apprécier la conformité des actes communautaires avec ces droits. Cette avancée prétorienne sera consacrée par le Traité de Maastricht (1992) qui exige expressément que les actes communautaires soient conformes aux droits de l'homme. La juridiction a d'ailleurs affirmé en 2008 se référer aux « principes constitutionnels du Traité, au nombre desquels figure le principe selon lequel tous les actes communautaires doivent respecter les

1. La Cour de cassation a d'ailleurs été la première juridiction nationale à saisir la Cour sur le fondement de ce protocole (à propos de la conformité au droit au respect de la vie privée et familiale du refus de transcription sur les registres de l'état civil d'un enfant né à l'étranger à l'issue d'une gestation pour autrui), v. CEDH, Avis du 10 avril 2019 « relatif à la reconnaissance en droit interne d'un lien de filiation entre un enfant né d'une gestation pour autrui pratiquée à l'étranger et la mère d'intention ».
2. CJCE, *Stauder*, affaire 29-69, Arrêt du 12 novembre 1969.
3. CJCE, *Internationale Handelsgesellschaft*, affaire 11-70, Arrêt du 17 décembre 1970 ; *Nold*, affaire 4-73, Arrêt du 14 mai 1974.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

droits fondamentaux »[1]. Une convention spécifique a finalement été adoptée, la Charte des droits fondamentaux (Nice, 2000), qui a pleinement été intégrée dans l'ordre européen (article 6 du TUE, entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009)[2]. Les droits fondamentaux garantis par l'UE sont appréciés par référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est bien la première fois, dans l'histoire du droit international, qu'une organisation indépendante (l'UE) vient s'appuyer formellement sur les actes d'une autre organisation toute aussi indépendante (le Conseil de l'Europe). Cette complémentarité est telle que le TFUE prévoit l'adhésion de l'UE au Conseil de l'Europe. Celle-ci pose néanmoins un grand nombre de difficultés juridiques : elle n'est pas effective et ne le sera pas dans un futur proche[3]. Le dialogue des juges demeure donc précieux pour harmoniser ce qui peut et doit l'être.

423 ***OSCE et droits de l'homme.*** L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) n'a pas été spécialement instituée pour promouvoir et défendre les droits de l'homme. Son mandat couvre en effet toutes les questions qui peuvent être rattachées à la sécurité (maîtrise des armements, terrorisme, sécurité énergétique, etc.). Elle est toutefois devenue un relais efficace en matière de droits fondamentaux. Seule organisation européenne qui accueille en son sein la totalité des États du continent européen (ainsi que le Canada et les États-Unis), elle est issue de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE, qui deviendra l'OSCE après la fin de la Guerre froide) – une instance multilatérale de discussion et de négociation qui a pour origine l'ouverture d'un dialogue Est-Ouest en 1973[4].

L'Acte final d'Helsinki (1975) définit précisément, avec une approche multidimensionnelle de la sécurité, les trois domaines – ou corbeilles – qui relèvent de la CSCE. Il s'agit de la coopération dans le domaine politique et militaire, de la coopération économique scientifique et technique, et de la coopération en matière de circulation des hommes, des idées

1. CJCE, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne*, déjà cité.
2. La Charte ne s'applique pas directement aux États membres, dans la mesure où une loi interne qui ne serait pas la transposition d'une directive, ni liée directement à un acte européen, n'a pas à être conforme à ce texte. En revanche, les actes dérivés ne peuvent manquer à ses énoncés. Par exemple, le juge de l'Union a déjà été amené à se prononcer sur le régime d'asile européen commun (fondé sur des règlements et directives) par la voie du renvoi préjudiciel. Le fait que plusieurs dispositions de la Charte visent spécifiquement les étrangers et le droit d'asile (articles 18 et 19) permit à la Cour de développer, dès 2010, une jurisprudence précieuse dans l'interprétation des normes de droit dérivé alors applicables (appréciation des transferts de demandeurs selon le « système Dublin » ; garanties procédurales et sociales attachées aux demandes de protection – sur le montant de l'allocation versée, par exemple, qui doit être suffisant pour garantir des conditions de vie « dignes » et « adéquates », CJUE, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers*, affaire C-79/13, Arrêt du 27 février 2014).
3. CJUE, avis 2/13 du 18 décembre 2014.
4. V. ss 536 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et des informations. Dans les principes fondamentaux qui régissent le comportement des États participant au processus (le « décalogue »), on trouve notamment le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction. La CSCE puis l'OSCE sont donc devenues des forums de discussion et d'évaluation de ces engagements. L'organisation siège à Vienne, rassemble 57 États parties en 2021, 11 États partenaires, et se présente comme une organisation sans privilèges catégoriels puisque les décisions sont formellement adoptées par un organe plénier, le Conseil permanent, où les États membres sont également représentés [1].

Si les capacités d'intervention de l'OSCE sont limitées et son bilan en matière de prévention des conflits dans l'espace européen discutable, l'organisation est néanmoins devenue incontournable pour superviser des cessez-le-feu voire des accords de paix (comme ceux concernant l'Ukraine et obtenus à Minsk en 2015) ou garantir la bonne gouvernance des États parties et notamment la régularité des élections. Son aval est ici recherché et ses observateurs peuvent être redoutés. Certains membres, comme la Russie, critiquent alors sa trop grande ingérence dans les affaires intérieures ou son rôle prétendu d'appui à la démocratisation de la zone d'influence traditionnelle de Moscou (en particulier lors des « révolutions de couleur » – en Géorgie, en Ukraine, au Kirghizistan, ou dans la crise en Ukraine depuis 2014) [2].

2° La Cour européenne des droits de l'homme

424 ***Puissance de la juridiction créée.*** La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) représente bien une sorte de position avancée du DIDH, un « phare » de cette province encore fragmentée du droit international. Sa jurisprudence s'est en effet révélée particulièrement audacieuse. Il

1. Trois institutions complémentaires sont rattachées à l'OSCE et exercent un rôle important en matière de promotion et de défense de la démocratie et des libertés fondamentales. La première est le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) qui est connu pour organiser l'observation internationale des élections dans l'ensemble des États parties et en Afghanistan mais qui a un rôle plus large (il peut également faire différentes recommandations, qui peuvent notamment viser à améliorer la situation de minorités telles que les Roms ou les Sinté). Le BIDDH organise annuellement une conférence majeure sur les droits de l'homme dans la région de l'OSCE. La seconde est le Haut-Commissaire aux minorités nationales qui, depuis 1992, peut intervenir comme une sorte de médiateur pour résoudre des tensions ethniques et qui fut particulièrement sollicité s'agissant de la situation des russophones dans les pays baltes. La dernière de ces institutions est, depuis 1998, le Représentant pour la liberté des médias. Il s'agit d'une sorte de garant de la sécurité des journalistes et du pluralisme dans la zone d'intervention de l'organisation. Dans un contexte actuel de guerre de l'information et de dérive autoritaire de certains États parties, le poste apparaît assez sensible et la détermination du titulaire fait l'objet de débats importants.
2. En 2016, des cyberattaques contre l'OSCE auraient été en partie pilotées par les services secrets russes. La Russie prend souvent des positions hostiles à l'encontre de l'OSCE et refuse d'augmenter sa contribution à une organisation qui demeure principalement financée par les États-Unis et l'Allemagne, et qui doit se montrer prudente pour demeurer légitime aux yeux de l'ensemble des parties.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

suffit de prendre l'exemple des étirements successifs de l'article 3 (« [n]ul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants »). La Cour a reconnu que cette disposition prévient l'extradition vers un État tiers d'une personne susceptible d'y être victime d'un des actes ici interdits (effets dits « extra-territoriaux » de la Convention [1]), ce qui, plus globalement, limite considérablement les possibilités pour les États parties d'éloigner des étrangers en situation irrégulière. La Cour a pu également considérer, *a contrario* de l'espèce, qu'infliger une peine perpétuelle et incompressible sans possibilité de révision pouvait être constitutif d'un manquement à cette disposition [2] ou que la peine de mort était, en tant que telle, contraire à l'article 3 [3]. Sur un plan encore plus politique, la CEDH a condamné certaines pratiques de la guerre contre le terrorisme liées au transfert secret sur le territoire d'États membres d'individus suspectés de terrorisme et ensuite victimes de traitements contraires à l'article 3 (programme dit de remises extraordinaires de la CIA) [4]. Enfin, elle n'hésite pas à engager la responsabilité internationale de l'État pour des violations dites conditionnelles, qui se rapportent par exemple à des décisions d'éloignement – même incertaines (pays de destination non fixé) – dont seule l'exécution à venir pourrait être litigieuse (si l'étranger était reconduit en Syrie) [5]. Il ne s'agit pas ici de regretter ces évolutions mais simplement de constater que la Cour apprécie les dispositions de la Convention en fonction des évolutions normatives qu'elle estime avoir observées au sein des États parties. La juridiction a ainsi mis en avant la notion de « société démocratique » pour interpréter les différents articles de la Convention et des protocoles, en particulier s'agissant des ingérences acceptées de l'État dans l'exercice de certains droits.

425 ***Compétences de la Cour.*** La Cour, instituée en 1959 et qui siège à Strasbourg, est compétente pour statuer sur les recours individuels ou étatiques alléguant une ou plusieurs violations aux droits énoncés dans la Convention ou les protocoles normatifs s'y rapportant. À cette fin, cette juridiction, aujourd'hui présidée par le Grec Linos-Alexandre Sicilianos, est composée d'un nombre de juges égal à celui des États parties à la Convention (47 juges en 2021), élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à partir de listes proposées par chaque État, et pour un mandat de 9 ans non renouvelable. S'agissant de son office, les recours étatiques représentent une avancée remarquable. Ils permettent à un État partie de dénoncer des manquements aux droits protégés qui seraient imputables à un autre État partie et qui concerneraient la façon dont celui-ci traite les individus placés sous sa juridiction. Ce droit de regard et de saisine est pour le moins révolutionnaire et renvoie à cette volonté

1. CEDH, *Soering c. RU*, n° 14038/88, 7 juillet 1989.
2. CEDH, *Kafaris c. Chypre*, n° 21906.04, 12 février 2008.
3. CEDH, *Al-Saadoon et Mufdhi c. RU*, n° 61498/08, 2 mars 2010.
4. V. par exemple CEDH, *Al Nashiri c. Roumanie*, n° 33234/12, 31 mai 2018.
5. CEDH, *O.D. c. Bulgarie*, n° 34016/18, 10 octobre 2019.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'instaurer une sorte d'« ordre public européen »[1]. En pratique, cependant, les requêtes étatiques demeurent très rares, les États ne souhaitant pas ici endosser en quelque sorte le rôle de Procureur des comportements de leurs pairs – seulement seize requêtes dans l'histoire de la Cour et surtout dans le cadre d'un contentieux bilatéral multidimensionnel. La CEDH a en ce sens récemment été saisie des tensions entre l'Ukraine et la Russie ou entre la Géorgie et la Russie. Concernant le conflit armé de 2008 et ses suites, la Cour a notamment considéré que Moscou exerçait un « contrôle effectif » sur l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie après le retrait des troupes russes[2]. On le voit, les rares arrêts de la Cour à la suite de requêtes étatiques n'en sont pas moins disruptifs. Les requêtes individuelles connaissent pour leur part un grand succès. Depuis 1998, en effet, la Cour peut être directement saisie par les particuliers, et si elle a rendu son premier arrêt en 1960, elle a dépassé la barre des 10 000 en 2008. Le régime créé a bien un double effet individuel et collectif pour les États, dans la mesure où les arrêts sont obligatoires pour les parties et doivent être exécutés de bonne foi. *Individuel*, car il oblige les États fautifs à indemniser les victimes – et 90 % des requêtes qui vont jusqu'au stade du jugement aboutissent à la condamnation d'un État pour violation d'au moins une des dispositions du régime de la Convention. On observera précisément que, dans près de la moitié des arrêts de violation rendus depuis son institution, la Cour a conclu à la violation de l'article 6 de la Convention (équité ou de durée de procédure). *Collectif*, car les condamnations peuvent souvent amener les gouvernements en cause à faire évoluer leurs législations et leurs pratiques pour se conformer à l'interprétation des juges (s'agissant, par exemple, du régime français de la garde à vue[3]).

426 ***Accès à la Cour.*** La Cour est maintenant victime de son succès : environ 50 000 nouvelles requêtes sont introduites chaque année. Elle rend un peu moins de 1 000 arrêts au fond par an. Même avec la rationalisation des procédures engagée avec le protocole 14 (recours au juge unique à certains stades, exigence d'un préjudice important pour que la requête soit recevable, etc.), quelques 62 000 affaires étaient encore pendantes devant une formation judiciaire de la Cour au 31 décembre 2020 (contre 160 000 en 2011). La moitié, environ, était dirigée contre la Fédération de Russie ou la Turquie – ce qui montre que son activité reflète les tensions internes observées dans ces différents pays[4]. Depuis sa création en 1959, près de la moitié des arrêts rendus par la Cour concernent cinq États : la Turquie, l'Italie, la Fédération de Russie, la Roumanie et la Pologne.

1. CEDH, *Loizidou c. Turquie*, n° 15318/89, 23 mars 1995.
2. Et la Fédération de Russie d'être condamnée pour des pratiques administratives contraires aux articles 2, 3 et 9 de la Convention ainsi qu'à l'article 1er du Protocole n° 1 (conditions de détention de civils, de prisonniers de guerres, actes de tortures, etc.), v. CEDH, *Géorgie c. Russie (II)*, 38263/08, 21 janvier 2021.
3. V. notamment CEDH, *Moulin c. France*, n° 37104/06, 23 novembre 2010.
4. V. les différents rapports sur le site de la Cour européenne des droits de l'homme (http://www.echr.coe.int).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

N'accède toutefois pas qui veut à la Cour européenne des droits de l'homme. Seules les personnes placées sous la juridiction d'un État partie peuvent d'abord prétendre aux droits et libertés définis au titre I de la Convention (article 1er). Peu importe leur nationalité, il suffit qu'elles se trouvent sur le territoire ou sous le contrôle d'autorités relevant *de jure* ou *de facto* d'un de ces États. En d'autres termes, et au sens de l'article 1er de la Convention, si la juridiction d'un État est principalement territoriale, la Cour a reconnu dans sa jurisprudence un certain nombre de circonstances exceptionnelles susceptibles d'emporter l'exercice par l'État contractant de sa juridiction à l'extérieur de ses propres frontières. Tel peut être le cas pour les actes de ses organes déployant leurs effets hors de son territoire, les actes de ses agents diplomatiques ou consulaires présents en territoire étranger dès lors qu'ils exercent une autorité et un contrôle sur autrui, l'exercice de prérogatives de puissance publique sur le territoire d'un tiers et avec son consentement, le recours à la force dans le cadre d'une opération extérieure qui entraîne un contrôle sur des particuliers, et enfin le contrôle effectif sur une zone située en dehors de son territoire [1]. Ensuite, les requêtes ne peuvent prospérer que sous certaines conditions. L'examen des affaires portées devant la Cour connaît ainsi deux étapes principales : la recevabilité et l'examen des griefs. Plusieurs formations différentes (juge unique, comité, chambre, grande chambre) peuvent intervenir selon l'importance de l'affaire ou le stade de la procédure (recevabilité, fond, appel). Sur le plan de la recevabilité d'une requête, il faut d'abord, et bien évidemment, invoquer un ou plusieurs droits énoncés dans la Convention ou l'un de ses protocoles opposables à l'un des 47 États parties. Le requérant doit en principe être personnellement et directement victime d'une violation de la Convention et il doit avoir subi un préjudice important. La Cour ne peut ensuite être saisie qu'après épuisement des voies de recours internes et dans les quatre mois suivant la dernière décision de justice dans cette affaire – soit en général un arrêt de la plus haute juridiction du pays [2]. On comprend finalement bien la logique complémentaire qui domine ce contentieux. L'État prétendument fautif doit d'abord avoir la possibilité de réparer lui-même la violation alléguée.

427 ***Bilan de la Cour.*** En définitive, la Cour présente un bilan particulièrement stimulant et sans équivalent dans d'autres ordres internationaux. Les États parties à la Conv. EDH ont ainsi reconnu que « [l]e système de la Convention a apporté une immense contribution à la protection et au développement des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe

1. CEDH, *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, 55721/07, 7 juillet 2011. Par ailleurs, des « circonstances propres » à une espèce peuvent aussi contribuer à établir le lien juridictionnel exigé à l'article 1er et qui n'était pas immédiatement perceptible à la lecture des faits. Au sujet du contrôle effectif par la Turquie de la République turque de Chypre du Nord et de l'obligation de mener une enquête effective sur un meurtre, v. CEDH, *Güzelyurtlu et autres contre Chypre et Turquie*, n° 36925/07, Arrêt du 29 janvier 2019.
2. Sur quelques évolutions, v. notamment J.-P. Costa, *La Cour européenne des droits de l'homme. Des juges pour la liberté*, Paris, Dalloz, 2e éd., 2017, 300 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

depuis sa mise en place et joue aujourd'hui un rôle central dans le maintien de la sécurité démocratique et l'amélioration de la bonne gouvernance sur l'ensemble du continent » (Déclaration de Copenhague, 2018). Les arrêts de la Cour ont pu bouleverser nombre de domaines jusqu'alors réservés au libre arbitrage des autorités nationales. On pense, entre autres, à la condamnation de discriminations à l'instar de la pénalisation de l'homosexualité [1], d'expulsions infondées comme les reconduites collectives d'étrangers [2] ou d'abus en matière pénale à l'image des régimes excessifs de garde à vue [3]. La Cour européenne des droits de l'homme s'est même intéressée aux comportements des soldats des États membres en opérations extérieures loin du territoire européen [4], à certaines pratiques de la guerre contre le terrorisme [5], ou aux effets de résolutions du Conseil de sécurité [6]. Elle s'est aussi penchée sur des problématiques contemporaines comme la surveillance des communications électroniques [7], l'exemption pour motif religieux de certains cours mixtes obligatoires [8], ou l'exploitation d'étrangers en situation irrégulière [9]. Enfin, la Cour n'a pas hésité non plus à exiger, à titre conservatoire, la libération d'opposants politiques de premier plan [10].

Mais cette juridiction internationale se trouve aujourd'hui sur la défensive, à l'image du Conseil de l'Europe [11]. Si son fonctionnement se révèle original et sa jurisprudence dynamique, la Cour n'en reste pas moins fragile. On lui reproche de s'ingérer de façon excessive dans les politiques adoptées par les parties, de confisquer ainsi la démocratie et la volonté des peuples. Ses décisions peuvent alors faire l'objet d'attaques très dures tant en raison des méthodes d'interprétations que la Cour adopte qu'en raison des condamnations qu'elle prononce. Le Royaume-Uni, par exemple, a vivement réagi à la suite de condamnations de certaines de ses mesures antiterroristes ou de la mise en cause du comportement de ses forces en Irak [12]. La Cour doit donc se justifier et protéger ses prérogatives, sauvegarder l'acquis dans à un contexte de défiance. L'arrivée de

1. CEDH, *Dudgeon c. RU*, n° 7525/76, 22 octobre 1981.
2. CEDH, *Khlaifia et autres c. Italie*, n° 16483/12, 15 décembre 2016.
3. CEDH, *Salduz c. Turquie*, n° 36391/02, 27 novembre 2008.
4. CEDH, *Hassan c. RU*, n° 29750/09, 16 septembre 2014.
5. CEDH, *Nasr et Ghali c. Italie*, n° 44843/09, 23 février 2016.
6. CEDH, *Nada c. Suisse*, déjà cité.
7. CEDH, *Barbulescu c. Roumanie*, n° 61496/08, 5 septembre 2017.
8. CEDH, *Osmanoglu et Kocabas c. Suisse*, n° 29086/12, 10 janvier 2017.
9. CEDH, *Chowdury et autres c. Grèce*, n° 21884/15, 30 mars 2017.
10. V. les mesures provisoires indiquées en faveur d'Alexei Navalny dans une décision du 17 février 2021.
11. Le Conseil de l'Europe a notamment traversé une crise sans précédent en raison de l'opposition de la Russie à certaines procédures engagées contre elle par l'Assemblée parlementaire (suspension des droits de vote à la suite de l'annexion de la Crimée en 2014). Moscou a riposté en s'abstenant désormais d'envoyer une délégation parlementaire, en refusant de verser sa quote-part (d'un montant significatif puisqu'elle correspond à 11 % du budget du Conseil), et en envisageant publiquement de se retirer de cette organisation.
12. CEDH, *Othman c. RU*, n° 8139/09, 17 janvier 2012, ou *Al-Jedda c. RU*, 27021/08, 7 juin 2011.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nouveaux États à la démocratie peut-être moins établie (le nombre de parties au Conseil de l'Europe a doublé dans les dix ans qui ont suivi la fin de la Guerre froide) ne facilite pas non plus son quotidien. Le virage sécuritaire d'un certain nombre d'États face à la menace terroriste ou les dispositifs adoptés pour lutter contre la pandémie de Covid-19 contribuent à leur tour à ce que les restrictions ou dérogations se substituent au régime ordinaire. Dans ces conditions, le cadre posé par la Convention fait face à des contestations persistantes et renouvelées. En décembre 2017, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a même décidé, pour la première fois, d'engager une procédure en manquement contre un État partie, en l'espèce l'Azerbaïdjan [1]. Plus largement, la juridiction n'échappe pas à des tendances qui ne la concernent pas directement mais qui contribuent à la fragiliser : la crise multidimensionnelle qui touche l'autre grande organisation internationale du continent (l'Union européenne) ou les replis nationalistes observés dans plusieurs États et qui entraînent le rejet de tout régime prétendument supranational. La logique subsidiaire de la Cour est ainsi mise à l'épreuve, tant certains États se sentent autorisés à contourner ses décisions, à contester sa jurisprudence, à revendiquer une plus grande marge d'appréciation dans les droits qu'ils entendent garantir ou non aux individus placés sous leur juridiction.

§ 2. Le droit international pénal

428 ***Ambitions principales.*** Le droit international pénal comprend un ensemble de règles et d'institutions qui viennent organiser la répression des individus responsables de crimes de droit international. Ce régime s'articule autour de deux ordres juridiques : l'étatique et l'interétatique. Si l'État demeure le cadre privilégié de toute prévention et tout châtiment des crimes ici en cause, les procédures internationales entendent remédier aux carences constatées dans la mise en œuvre du traitement judiciaire des exactions en cause. Le cœur de la justice pénale internationale réside donc dans l'existence de conventions constitutives de juridictions pénales internationales qui viennent proposer une qualification commune des éléments matériels et contextuels répréhensibles – principalement les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide. Cette volonté progressive des États de se rendre opposables des normes, des procédures et des organisations habilitées à pallier, le cas échéant, leurs propres défaillances tient principalement à l'existence et à la récurrence même de tels crimes, et à l'intérêt bien compris d'en sanctionner judiciairement les principaux responsables.

On le sait, l'histoire des sociétés humaines et des relations internationales comprend de nombreux massacres massifs ou systématiques. Il

1. La Cour a d'ailleurs conclu que l'Azerbaïdjan avait manqué à l'obligation qui lui incombait (article 46-1) de se conformer aux arrêts de la Cour, v. CEDH, *Mammadov c. Azerbaïdjan*, 15172/13, 29 mai 2019.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

n'est même pas fantaisiste d'imaginer qu'à l'origine, la rencontre entre les Sapiens et de l'homme de Neandertal ait donné lieu à la « première et la plus significative campagne de nettoyage ethnique de l'histoire » [1]. De la bataille de Changping (-260, victoire décisive de l'État du Qin sur l'État du Zhao durant la Période des Royaumes combattants avant l'ère impériale chinoise – et la légende qui veut que 400 000 prisonniers furent enterrés vivants), aux guerres de religions, aux cruautés de la colonisation, à l'extermination des Arméniens puis à la Shoah, en passant par les campagnes d'extermination des légions romaines de Jules César, chaque période a été bornée par des crimes de masse [2].

La justice pénale internationale correspond ainsi à la volonté de dépasser cet état de nature des relations internationales et à refuser toute fatalité dans la répétition des massacres de grande ampleur. En effet, le développement du droit international pénal – dont la justice institutionnelle est une des dimensions – repose sur une prise de conscience des conséquences néfastes de l'impunité des responsables de violences de masse. Pas de paix sans justice ? Tel fut le credo des promoteurs et pionniers de la justice pénale internationale. Le mouvement renvoie également au concept de sécurité humaine, cette vision extensive de la paix et de la sécurité internationales, et fait écho, plus récemment, au concept de responsabilité de protéger [3].

429 ***Construction du droit international pénal.*** L'émergence fut toutefois tardive et nullement linéaire. Il a fallu attendre la fin du XX^e^ siècle pour que des faits ou des actes puissent être qualifiés de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, pour que les États aient l'obligation, en vertu du droit international général et conventionnel, d'enquêter sur la situation et de poursuivre les responsables de ces crimes. L'ensemble constitue déjà une avancée remarquable du droit. Mais l'élément le plus significatif est sans nul doute le fait qu'une juridiction pénale internationale permanente puisse désormais prétendre, même sous des conditions restrictives, être compétente et déclarer recevables devant elle de telles situations. La Cour pénale internationale (CPI) – Statut de Rome signé en 1998, entré en vigueur en 2002, 123 États parties en 2021 – se présente ainsi comme la pièce maîtresse de la justice pénale internationale. Vue de loin, l'évolution du droit international pénal

1. Y. N. Harari, *Sapiens. Une brève histoire de l'humanité*, Paris, Albin Michel, 2015, 501 p., p. 29.
2. L'origine de cette violence demeure d'ailleurs incertaine. On ne trouve ici nulle cause déterminante mais une pluralité d'explications, liées, peut-être, à la nature humaine – ses pulsions agressives, son instinct de mort, ses déchaînements collectifs – ou aux caractéristiques de la société internationale – sa fragmentation entre plusieurs cultures sinon civilisations, la concurrence et la méfiance entre ces unités, l'absence d'organisation commune et d'autorité régulatrice d'une anarchie initialement conflictuelle. En toute hypothèse, la plupart de ces crimes sont restés impunis, leurs auteurs étant souvent des responsables politiques alors hostiles à toute mise en cause de leur responsabilité.
3. V. ss 383.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

paraît alors parfaite. Les massacres sont désormais saisis par le droit et si les États n'assument pas leur responsabilité de prévenir de telles exactions ou d'en poursuivre les auteurs, l'ordre international peut alors prendre le relais. En revanche, vue de près, l'avancée est nettement plus discutable. Le droit international pénal demeure encore inachevé, en gestation, partiel ou partial selon la vigueur de la critique qu'on peut lui adresser. Obstacles juridiques et politiques continuent à nuancer les effets d'un idéal peut-être en décalage avec les caractéristiques de la société internationale telle qu'elle est. On mesure toutefois le chemin parcouru lorsque l'on se souvient que la force a longtemps ici fait le droit et que Mussolini, par exemple, considérait comme d'autres que son seul crime était d'avoir échoué, que ses ennemis avaient le droit de le tuer mais non de le blâmer.

A. Émergence et dimensions

430 ***Institutionnalisation du droit international pénal.*** La justice pénale internationale correspond au stade suprême de l'internationalisation du droit pénal. Celle-ci se révèle récente, dynamique, imparfaite. *Récente*, car on ne peut guère faire remonter les origines de la justice pénale internationale au-delà de la Seconde Guerre mondiale. *Dynamique* car le mouvement a d'abord été spécifique avant de prétendre à l'universalité. On peut d'ailleurs identifier quatre générations de juridictions pénales internationales, trois limitées à des situations précises (Tribunaux militaires internationaux de 1945, Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, juridictions mixtes ou hybrides [1]) et un dernier modèle plus ambitieux (la Cour pénale internationale). *Imparfaite*, enfin, tant sur le plan normatif qu'institutionnel, car des actes comme le terrorisme, le trafic de stupéfiants ou la piraterie, entre autres, échappent encore à une définition opérationnelle en droit international pénal et à l'emprise d'un tribunal de l'ordre interétatique. Au surplus, les conditions d'exercice et l'office des juridictions pénales internationales demeurent limités à plus d'un titre.

431 ***Précurseurs et premiers essais.*** Sur le plan historique, il convient d'abord de rendre hommage à quelques précurseurs qui plaidèrent pour le développement d'un droit international pénal ou la construction de juridictions pénales internationales. On songe, par exemple, à Gustave Moynier (1826-1910), ce philanthrope suisse qui fut l'un des fondateurs de la Croix Rouge et l'un des tout premiers à avoir l'intuition de ce qui pour-

1. Il s'agit de la Chambre spéciale mise en place sur le fondement des accords de Dayton au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine (1995), des panels de juges internationaux créés au Kosovo (1999), des Chambres spéciales et Unité des crimes graves instituées au Timor oriental (2000), du Tribunal spécial pour la Sierra Leone (2002), du Tribunal spécial irakien (2003), des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (2003), du Tribunal spécial pour le Liban (2007), des Chambres africaines extraordinaires au Sénégal (2013), de la Cour pénale spéciale en République centrafricaine (2015) et des Chambres spécialisées pour le Kosovo (2015).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rait être une juridiction universelle pour juger les crimes les plus attentatoires à l'essence de l'humanité. Le projet qu'il proposa à l'Institut du droit international fut repoussé en 1885, semblant totalement prématuré. Il faut ensuite évoquer un certain nombre d'instruments juridiques adoptés qui, sans être toujours effectifs ou efficaces, révèlent l'essor de préoccupations humanitaires – par exemple la Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne ou la Convention de La Haye II de 1899 dont le préambule contient la fameuse clause de Martens [1]. Enfin, la volonté politique de créer des premières juridictions internationales apparaît avant même la Première Guerre mondiale. Mais elle n'était pas encore suffisamment partagée pour que les projets aboutissent. L'idée n'était pourtant plus seulement défendue par quelques associations savantes. En 1919, les articles 227, 228 et 229 du Traité de Versailles prévoyaient ainsi l'instauration d'une juridiction pénale internationale destinée à juger l'ancien Kaiser d'Allemagne Guillaume II pour « offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités ». Entre les deux Guerres, par ailleurs, après l'attentat meurtrier contre le roi Alexandre 1er de Yougoslavie et le ministre français des Affaires étrangères, Louis Barthou, à Marseille en 1934, la France fut à l'origine du projet de Convention pour la répression pénale du terrorisme qui proposait la création d'une cour habilitée à juger des infractions graves de caractère international (limitées aux actes de terrorisme) commises par des personnes privées en temps de paix. Aucune de ces juridictions ne fut finalement créée.

432 ***Un droit procédural, matériel et institutionnel.*** Le droit international pénal connaît aujourd'hui trois dimensions : il s'agit d'un droit procédural, matériel et institutionnel. En premier lieu, le droit international pénal procédural recouvre toutes les règles qui encadrent l'intervention des autorités étatiques ou des juridictions internationales dans l'enquête, les poursuites, le procès et l'après-procès pour crimes internationalement définis. On pense, par exemple, aux articles 689 et suivant du Code de procédure pénale français, qui déterminent les conditions dans lesquelles les responsables de ces crimes peuvent être poursuivis devant les juridictions françaises. Il comprend également toutes les normes qui encadrent la compétence de la Cour pénale internationale et la recevabilité d'une affaire devant elle, mais aussi la protection des témoins, les droits des accusés, la réparation due aux victimes, etc. Le droit international pénal doit parfois faire cohabiter des traditions judiciaires différentes et inventer, comme devant la Cour pénale internationale, une procédure hybride, entre

1. Préambule de la Convention II de La Haye de 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre : « En attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

common law et *civil law*, entre un système de « juge arbitre » où l'accusé demeure en retrait et un système de « juge acteur » où l'accusé figure au centre des échanges lors du procès. En deuxième lieu, le droit international pénal matériel recouvre la définition des crimes et leurs interprétations par différentes autorités. Le principe de légalité applicable en droit pénal exige logiquement que les crimes soient définis très précisément, par des techniques normatives bien connues du droit international et somme toute banales (par des conventions notamment). On retrouve ainsi dans les statuts constitutifs des juridictions pénales internationales et dans d'autres instruments internationaux, les définitions des crimes en droit international pénal. Toutes les infractions se décomposent en éléments constitutifs [1]. La qualification d'un comportement ou d'un acte comme crime nécessite donc de faire la preuve de la réunion de l'ensemble des éléments propres à cette infraction. (« élément contextuel », « élément matériel », et « élément psychologique »). Il restera ensuite à déterminer la responsabilité applicable à l'auteur pour définir son degré de culpabilité (auteur, co-auteur, complice, etc.). En dernier lieu, s'agissant de la dimension institutionnelle du droit international pénal, elle n'apparaît donc qu'après la Seconde Guerre mondiale, lorsque les États se sont enfin entendus pour créer des juridictions *ad hoc*, localisées, compétentes pour une série de crimes passés. Ces tentatives se sont multipliées de sorte que l'institutionnalisation du droit international pénal a d'abord été fragmentée, avant d'être centralisée avec la création de la première juridiction pénale internationale permanente, dont l'existence même doit contribuer, en principe, à prévenir l'émergence de juridictions parallèles.

433 ***Différentes générations de juridictions pénales internationales.*** Les tribunaux pénaux internationaux créés à partir de 1945 relèvent de trois séries de modèles différents : Tribunaux militaires internationaux (TMI), Tribunaux pénaux internationaux (TPI) et juridictions hybrides. Tous ont disparu ou ont vocation à cesser prochainement leurs activités. Les TMI instaurés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, Nuremberg et Tokyo, symbolisent une justice de vainqueurs imposée aux vaincus, une justice sélective dans ses enquêtes et poursuites. La formule est connue, Nuremberg fut de toute façon moins le moment d'un droit que « le droit d'un seul moment », en raison du poids de la Guerre froide qui a gelé toute codification et développement immédiat. Il permit néanmoins la remise en cause de principes traditionnels faisant écran à la responsabilité pénale individuelle et proposa une première définition des crimes contre la paix, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Une poignée seulement de responsables allemands et japonais furent finalement jugés, par un tribunal international du moins. La Guerre froide ne permit pas à ces précédents de prospérer et de se perfectionner.

Il fallut attendre la fin du monde bipolaire pour que de nouvelles juridictions pénales internationales apparaissent. Les TPI pour l'ex-Yougoslavie

1. V. ss 201 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(La Haye) et pour le Rwanda (Arusha) furent ainsi unilatéralement créés par le Conseil de sécurité en 1993 et 1994 pour répondre aux massacres observés dans ces deux États défaillants. Leur bilan est honorable, dans un contexte de coopération aléatoire des autorités en cause, même si le TPIY n'a pu mener à terme le procès de Slobodan Milosevic, mort en détention, et si le TPIR a dû limiter les poursuites contre les membres du Front patriotique rwandais une fois ceux-ci au pouvoir. Précisément, s'agissant du TPIY, plus aucun accusé n'est en fuite, 161 personnes ont été mises en accusation pour des actes commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie et 141 procédures sont désormais closes (plus de la moitié des accusés ont été condamnés). Le Tribunal a cessé ses activités en décembre 2017. S'agissant du TPIR, celui-ci a fermé ses portes en décembre 2015, il a mené à terme les procès des 93 personnes dont les causes étaient portées devant lui. Si quelques accusés sont encore en fuite, il revient – au terme de la résolution 1966 (2010) du Conseil de sécurité – à la République du Rwanda et au « Mécanisme » mis en place pour prendre en charge leurs fonctions résiduelles, de les rechercher et de les juger, en coopération avec les États normalement compétents. À cet égard, l'arrestation en 2020 de Félicien Kabuga, présenté comme le « financier du génocide », montre que le temps qui passe ne joue pas forcément en faveur de l'impunité.

Enfin, des juridictions pénales temporaires mêlant éléments internationaux et nationaux (droit applicable, juges, procédures) se sont développées en parallèle aux travaux des TPI. Instaurées sous les auspices d'un tiers – bien souvent l'ONU –, ces juridictions dites hybrides ou mixtes bénéficiaient du soutien initial des États intéressés et devaient apporter une vérité judiciaire à des crises majeures. On peut en identifier dix et leurs bilans varient selon les institutions observées. Deux d'entre elles ont cessé leurs fonctions depuis des années : c'est le cas des Chambres pour les crimes graves du Timor-Leste (mises en place en 1999) ou des Chambres dites « 64 » pour le Kosovo (2000). Le Tribunal spécial irakien (2003), pour sa part, ne restera pas comme un modèle du genre tant son œuvre demeure marquée par les persécutions subies par les avocats de la défense et par l'exécution théâtrale de Saddam Hussein. Deux autres juridictions ont cependant achevé leur œuvre avec un bilan honorable : le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (2002), qui a su conclure le procès de l'ancien chef d'État du Libéria, Charles Taylor ; et les Chambres africaines extraordinaires au Sénégal (2013), qui ont jugé l'ancien dirigeant du Tchad, Hissène Habré. Il reste donc cinq juridictions hybrides – le Tribunal spécial pour le Liban (2007), les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (2003), la Cour spéciale de la République centrafricaine (2015), les Chambres spécialisées pour le Kosovo (2015) et la Chambre pour les crimes de guerre de Bosnie-Herzégovine (2005). Si cette dernière, qui s'est progressivement « nationalisée » jusqu'à échapper à la qualité *stricto sensu* de tribunal mixte, constitue un complément utile à l'œuvre du TPIY, les autres ne rehaussent pas particulièrement le bilan de l'ensemble de ces institutions. Leurs travaux actuels demeurent modestes et leurs perspectives d'avenir réduites. Au-delà des cas particuliers, on

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

observe un certain essoufflement de ce modèle de justice pénale internationale. Comment justifier de telles créations alors que la CPI peut désormais accompagner les États qui se trouvent en difficulté dans la répression des « massacres administratifs » ? Les tentatives de contournement de la Cour, au Darfour ou en Syrie, ont ainsi échoué. Seuls les actes qui ne peuvent relever de la compétence *ratione materiae* ou *temporis* de la juridiction permanente semblent encore justifier de telles créations (actes de terrorisme ou de piraterie, par exemple ; crimes commis au Kosovo en 1999) – même si l'on recense quelques projets surtout envisagés pour contrer les prétentions de la Cour (par exemple le Protocole de Malabo de 2014, conclu sous les auspices de l'Union africaine [1]) ou pour compléter les insuffisances opérationnelles de la CPI (Cour spéciale de la République centrafricaine, 2015).

434 ***Cour pénale internationale.*** Après plusieurs années de travaux préparatoires et dans un contexte post-Guerre froide favorable, le statut constitutif de la première juridiction pénale internationale permanente fut conclu (Statut de Rome, 17 juillet 1998). La Cour pénale internationale (CPI) ainsi instituée ne peut connaître que quelques crimes seulement, – le crime de guerre, le génocide, le crime contre l'humanité, et, depuis le 17 juillet 2018 mais dans des conditions exorbitantes du droit commun, le crime d'agression. Cette juridiction, qui siège à La Haye (Pays-Bas), peut être saisie par les États parties à son Statut, par son Procureur et par le Conseil de sécurité. Les deux premiers ne peuvent valablement le faire que lorsque les comportements visés, les prétendus crimes, se sont déroulés sur le territoire d'un État partie ou ont été commis par des ressortissants d'États parties. Si nécessaire cependant, un État non partie peut consentir à ce que la Cour exerce sa compétence à l'égard d'une situation initialement hors de sa portée (article 12 du Statut). En tout état de cause, seul le Conseil de sécurité – avec les différentes réserves liées à la procédure en son sein et notamment aux privilèges catégoriels reconnus à ses membres permanents – a la possibilité d'habiliter la Cour à intervenir dans une situation qui concerne un État qui n'a pas accepté le Statut de Rome et qui refuse tout engagement *ad hoc* (il a ainsi déféré à la CPI les situations au Darfour et en Libye). Enfin, la Cour est une juridiction dite complémentaire et elle ne peut déclarer recevable une affaire – une procédure contre un accusé – que si les juridictions de l'État normalement compétent ne sont pas en mesure – faute de moyen ou faute de volonté – de poursuivre la personne en cause. En d'autres termes, la justice pénale internationale appartient avant tout aux États et la Cour, si elle veut intervenir, doit d'abord démontrer leur défaillance. En plus de vingt ans d'exercice, la Cour pénale internationale a ouvert une quarantaine d'affaires dans le cadre de quinze situations (Ouganda, République démocratique du Congo, République centrafricaine I et II, Soudan, Kenya, Côte

1. *Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*, 27 juin 2014 [https://au.int/en/treaties/protocol-amendments-protocol-statute-african-court-justice-and-human-rights]. V. ss 419.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'Ivoire, Libye, Mali, Nigéria, Géorgie, Burundi, Bangladesh/Myanmar, Afghanistan et Palestine). Des procès ont été menés à leur terme dans le cas de la situation en RDC, en République centrafricaine, au Mali ou en Ouganda, et Thomas Lubanga, chef de milice congolais, fut en 2012 le premier accusé condamné par la CPI à quatorze ans d'emprisonnement pour crimes de guerre (appel rejeté en 2014 – les condamnés effectuent leur peine dans les État parties qui se proposent et en accord avec la CPI).

Il faut donc reconnaître, dans ces conditions, les avancées immédiates et médiates que la justice pénale internationale doit à la Cour. *Immédiates*, avec plusieurs procès menés à leur terme et des développements majeurs en droit international pénal procédural et matériel. La CPI a fini par ouvrir des enquêtes sur des situations hors d'Afrique et par s'intéresser aussi à des actes mettant en cause la politique extérieure de grandes puissances. Elle poursuit ses examens préliminaires, avec une capacité de *naming and shaming* désormais redoutée. Ses rapports avec d'autres provinces du droit international public (droit des réfugiés, droits de l'homme, droit des immunités, etc.) dépendent désormais des politiques et décisions de la Cour. *Médiates*, avec la diffusion inachevée mais indéniable d'une sorte de culture de la responsabilité. L'existence de la Cour incite à la constitution de pôles nationaux spécialisés dans la poursuite de crimes de masse, à l'instar de celui attaché au TGI de Paris, et à la formation de réseaux de coopération, à l'image du réseau « génocide » institué en Europe. Plusieurs États, sur le fondement de compétences extra-territoriales, organisent ainsi les procès d'une poignée de responsables de génocides ou d'autres crimes de masse, et s'intéressent même à des situations qui échappent pour l'instant à la compétence de la Cour (Syrie, en particulier). Mais de telles initiatives n'échappent pas non plus à des freins et contre-poids de nature politique ou juridique, bien au contraire, ainsi qu'en atteste l'affaire Hammouchi entre la France et le Maroc en 2015 (ce proche du pouvoir royal était poursuivi en France pour des actes de torture commis au Maroc, mais Paris a finalement dû renoncer à la suite de la pression de Rabat) [1].

B. Défis et obstacles

435 ***Objets de la justice pénale internationale.*** À quoi sert la justice pénale internationale ? Son intérêt demeure indissociable de l'objet du châtiment. On reconnaît alors deux logiques complémentaires. La première vise en quelque sorte à « purifier » le passé en jugeant les accusés des crimes en cause et en condamnant ainsi ceux dont la responsabilité aura été établie au-delà de tout doute raisonnable. La seconde est un pari sur l'avenir. La peine représente en ce sens un investissement sur la vie de la société à laquelle l'individu puni appartient. Par l'exemple qu'elle donne, par la crainte qu'elle inspire, la peine cherche avant tout à minorer les violations

1. V. la contribution de D. Rebut in J. Fernandez (dir.), *Justice pénale internationale*, Paris, CNRS Éditions, 425 p., p. 221-237.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

futures du pacte social. L'utilité de la peine se mesure particulièrement à sa capacité à prévenir le crime ou sa récidive, à parier ainsi sur la prévention générale et spéciale (fondée sur l'intimidation ou l'éducation des personnes impliquées et du coupable). À défaut, en effet, les victimes peuvent être tentées de se faire justice elles-mêmes. Lors de l'enlèvement d'Adolf Eichmann en Argentine par des agents israéliens, un exemple bien connu d'opération clandestine [1], le Conseil de sécurité avait affirmé que de telles opérations « portent atteinte à la souveraineté d'un État membre et en conséquence provoquent des désaccords entre nations, et peuvent menacer la paix et la sécurité internationales » [2]. En somme, avec l'énoncé d'une vérité judiciaire ou la réconciliation entre bourreaux et victimes, la prévention est une des missions principales de la Cour, qui plus est lorsqu'elle intervient au nom de la responsabilité de protéger. Dans leurs explications de vote à la résolution 1970 (2011) concernant la situation en Libye, les États membres du Conseil de sécurité ont justifié l'exercice du volet judiciaire incarné par la saisine de la CPI en alléguant la contribution de celle-ci au rétablissement de la paix et à l'arrêt des violences [3].

Mais cette capacité à prévenir les exactions contre lesquelles la juridiction a été créée dépend, entre autres, de l'effectivité des enquêtes et poursuites de la Cour, de la célérité de ses interventions, de l'inéluctabilité du châtiment, et du soutien de ses créateurs et acteurs à son activité quotidienne. Or, dans une société internationale privée d'autorité centrale, une société qui ne connaît pratiquement que des rapports de puissance (à la différence des ordres internes), une société marquée par la coexistence d'États aux intérêts souvent contradictoires mais suffisamment conscients de leurs conditions pour avoir multiplié la création d'organisations internationales – comme l'ONU et la CPI – censées faciliter leur coopération, les juridictions pénales internationales ne disposent pas de forces à leur disposition pour faire exécuter leurs actes. Elles ne peuvent compter que sur le respect par les États parties de leur obligation de coopération et la bonne volonté des autres pour mener leurs enquêtes, protéger les témoins, interroger les victimes, recueillir des preuves, arrêter les suspects, détenir les condamnés, etc. Dans ce contexte d'un périmètre limité et d'un environnement anarchique, le bilan de la justice pénale internationale doit être relativisé. On ne peut l'accuser de tous les maux tant elle ne constitue qu'un outil et tant ses défaillances sont avant tout celles des États qui ne souhaitent pas toujours que la justice s'intéresse à des crimes qui sont souvent des crimes du pouvoir.

En définitive, au-delà des obstacles politiques ou même juridiques – la question des immunités des dirigeants en exercice par exemple – certains s'interrogent encore sur les bénéfices mêmes d'une justice pénale internationale. C'est le débat éternel des relations entre paix et justice. La problématique est bien connue. Ne faut-il pas privilégier la paix immé-

1. V. ss 293.
2. S/RES/138, 23 juin 1960.
3. S/RES/1970, 26 février 2011.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

diate quitte à faire quelques arrangements avec la justice en garantissant, par exemple, l'absence de poursuites aux auteurs de crimes de masse afin qu'ils acceptent de négocier l'arrêt des hostilités et la partition équitable du pouvoir ? En l'espèce, pratiquement toutes les situations déférées à la Cour pénale internationale ont été, à un moment donné, affectées par la dialectique entre paix et justice. Le Kenya a, par exemple, tenté d'obtenir du Conseil de sécurité le report des poursuites engagées par la CPI (sur le fondement d'une des dispositions du Statut de celle-ci). Le gouvernement entendait ne pas laisser la Cour perturber sa lutte contre le terrorisme dans cet État pivot de l'Afrique de l'Est. L'ensemble relève davantage de démarches opportunistes même si la Cour et le Conseil doivent collaborer dans les deux missions complémentaires qui sont les leurs et qui se renforcent mutuellement : la paix et la justice.

436 ***Avancées de la justice pénale internationale.*** Il faut d'abord reconnaître que la justice pénale internationale a su trouver son modèle formel avec l'émergence de la Cour pénale internationale. Celle-ci est acceptée par les deux tiers des États, soutenue par l'Union européenne et reconnue par le Conseil de sécurité. Tout était à construire s'agissant de l'infrastructure mais aussi de la jurisprudence. Les différentes générations de juridictions pénales internationales ont su se nourrir mutuellement et former leurs acteurs (avocats, juges, juristes, etc.). Les TPIR et TPIY ont sans aucun doute apporté une pierre essentielle à l'œuvre en proposant, dans leurs statuts, les premières définitions contemporaines des crimes « choisis » pour relever de l'expérience et, dans leurs décisions, les premières interprétations et précisions attendues pour rendre le droit international pénal pleinement opérationnel. S'agissant plus précisément de la CPI, force est de constater qu'après une période de rodage et quelques tensions entre le greffe, le procureur et les juges – il fallait concilier des traditions juridiques différentes – la Cour est devenue une juridiction qui fonctionne (avec une procédure pour le moins hybride mais qui fait la part la plus belle à la *common law*) même si plusieurs de ses affaires ont montré les fragilités de l'accusation (acquittement, en 2018, de l'ancien vice-président congolais Jean-Pierre Bemba, et acquittement, en 2019, de l'ancien président de la Côte d'Ivoire Laurent Gbagbo). On peut néanmoins considérer que la justice pénale internationale appartient à l'environnement institutionnel des relations internationales et qu'elle n'en sortira plus. La CPI est devenue le symbole et une sorte d'icône de cette justice pénale. À l'heure où son troisième procureur, le Britannique Karim Khan, prend ses fonctions, une rationalisation de la juridiction est engagée. Ce *review process* vise à améliorer les procédures d'une juridiction qui s'intéresse désormais à des situations pour le moins sensibles. En 2020, par exemple, la Chambre d'appel a autorisé le Procureur à enquêter sur les crimes commis dans le cadre de la situation en Afghanistan malgré la très vive opposition des États-Unis et des acteurs locaux[1]. Dans ces

1. CPI, Ch. Appel, Situation en Afghanistan, Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan, ICC-02/17-138, 5 mars 2020.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

conditions, de nombreuses formations sont organisées à destination des militaires afin de les sensibiliser encore davantage aux normes en vigueur et aux risques pénaux que la violation de ces obligations peut entraîner. Les règles d'engagement ne peuvent plus ignorer les contraintes exigées par le droit international humanitaire et le droit international pénal.

437 ***Limites de la justice pénale internationale.*** La justice pénale internationale demeure cependant prisonnière des rapports de force, et des politiques juridiques extérieures des grandes puissances et des États intéressés. Leurs comportements à l'égard des juridictions en cause peuvent affecter leurs existences mêmes (refus de ratifier leurs statuts, de les saisir, etc.), leurs quotidiens (opposition aux demandes de coopération, refus de transposition et d'adaptation du droit interne, etc.) et leurs pérennités (non-reconnaissance ou non-exécution de leurs sentences, refus de financements, etc.). Les États n'acceptent pas facilement que la justice pénale internationale vienne s'ingérer dans « leurs » conflits. La Chine, l'Inde, le Pakistan, la Russie et les États-Unis refusent de se lier au Statut de Rome de la CPI, soit près de la moitié de l'humanité. Il s'en suit l'impression d'une justice à deux vitesses, limitée aux États qui ne peuvent bénéficier d'une protection politique. De plus, certaines des grandes puissances ne se sont pas contentées de refuser de ratifier le Statut de la CPI, elles ont manifesté – et manifestent encore – une grande hostilité à la création de la Cour, et font pression pour limiter ou neutraliser ses prétentions. On fait bien évidemment référence à la politique américaine, notamment après le 11 Septembre et après l'élection de Donald Trump (compte tenu de l'avancée de l'examen par le Procureur de la Cour de la situation en Afghanistan et en Palestine). Plus largement, nombre d'États savent que la guerre propre est une illusion et que leur population reste sensible aux accusations de crimes qui pourraient viser les soldats envoyés en opérations extérieures. Dès lors, aucune juridiction n'a pu intervenir « efficacement » dans des conflits où des États puissants avaient des intérêts (Moyen-Orient, Sri Lanka, Russie, entre autres exemples). La CPI semble même parfois avoir intégré cette limite à son action en ayant longtemps privilégié les situations où elle a la possibilité d'obtenir la coopération des parties en cause et la remise de suspects, même d'un rang intermédiaire.

438 ***Défis de l'universalité et de l'impartialité de la Cour.*** La Cour pénale internationale affronte donc deux défis : son universalité et son impartialité. Privée de valets et située dans un environnement décentralisé, elle souffre des défauts de coopération ou de la coopération sélective des États intéressés. Confrontée à l'indifférence du Conseil de sécurité au succès de ses enquêtes et poursuites – y compris au regard des situations qu'il a lui-même déférées, la Cour dépend de son seul rapport de force avec les États dont elle sollicite ou exige la coopération. On devine que ceux-ci sont d'autant moins enclins à la satisfaire que ses demandes visent des membres ou des proches du pouvoir en place. Le Procureur de la Cour a ainsi dû abandonner les charges contre le président en exercice du Kenya.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Cela n'empêche pas la Cour d'obtenir certains accusés mais la prive certainement de la pureté à laquelle elle aspirait initialement. Elle doit négocier et renoncer. La justice pénale internationale reste finalement partielle même si elle n'est plus partiale comme elle a pu l'être à l'origine (Nuremberg ou Tokyo). Elle peut prospérer lorsqu'elle vise les responsables non étatiques (chefs de milices, de groupes terroristes, etc.) ou les dirigeants déchus. Mais elle n'est guère capable d'enquêter sur les situations qui impliquent les puissants et de poursuivre les dirigeants civils et militaires qui seraient impliqués.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 3

Un régime en exemple : l'Organisation des Nations Unies

439 ***Exceptionnalité de l'ONU.*** L'Organisation des Nations Unies est, juridiquement, une organisation internationale [1] et, politiquement, un régime international [2] institué pour être un des piliers du nouvel ordre en construction à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le projet a été pensé avant même la fin des hostilités, agréé entre les puissances alliées à Washington DC (1944) puis à Yalta (1945), conclu à San Francisco (Charte du 26 juin 1945) au moment de la capitulation allemande mais avant celle du Japon. L'ONU fut créée afin de proposer un nouveau modèle universel de sécurité collective, de maintenir la paix et la sécurité internationales et d'« être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes » (article 1 § 4). Ce régime pose alors un certain nombre de standards de comportement et notamment l'obligation des parties contractantes de « [s'abstenir] dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » (article 2 § 4). On peut raisonnablement considérer l'ONU comme un « régime-étalon », miroir des potentialités et des tensions ou rapports de force de la société internationale contemporaine. Elle est en effet la plus ambitieuse des organisations internationales, la plus connue également, celle qui confie notamment à un de ses organes, le Conseil de sécurité, des pouvoirs exorbitants du droit commun. En 1949, dans son avis consultatif sur la *réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, la Cour internationale de Justice – qui est, il est vrai, un de ses organes – indiquait en ce sens que l'ONU est « actuellement le type le plus élevé d'organisation internationale » [3]. L'affirmation demeure certainement

1. V. ss 124 s.
2. On entend traditionnellement par régime international un ensemble normatif et institutionnel créé pour apporter de l'ordre dans un pan particulier des relations internationales, v. notamment S. D. Krasner (éd.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, 374 p. En d'autres termes, il s'agit des principes, règles et processus de décisions que les États adoptent afin de réguler un domaine des affaires mondiales. Plus précisément, les principes renvoient aux croyances ou aux valeurs des acteurs dans un domaine particulier ; les normes sont des standards de comportements définis en droits et obligations ; les règles sont des prescriptions particulières ; et les procédures décisionnelles mises en place sont des moyens de formation de décisions concertées.
3. CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, déjà cité, p. 179.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

exacte, surtout sur le plan universel. Dans ces conditions, l'étude de la vie et de l'œuvre des « Nations Unies »[1], pour s'en tenir à la formulation anglophone, permet de bien mesurer les rapports entre droit et puissance dans la régulation des relations internationales.

440 ***Intérêt des Nations Unies.*** Les Nations Unies n'ont pas toujours bonne presse. Quelques dispositions de la Charte ne sont d'abord manifestement plus adaptées au monde tel qu'il est devenu. L'Allemagne et le Japon ne peuvent pas aujourd'hui être considérés comme des ennemis de l'alliance des Nations Unies et, avec la décolonisation[2], on ne compte plus beaucoup de « territoires non autonomes » ou de « territoires sous tutelle » auxquels des chapitres de la Charte sont pourtant dédiés (chapitres XI-XIII). Certains observateurs ou acteurs n'hésitent pas ensuite à faire le procès de l'ONU au regard du nombre de conflits observés depuis 1945. Il est vrai que la pratique de cette organisation n'a pas pleinement répondu aux objectifs initiaux et n'a pu efficacement répondre aux crises internationales de la fin du XX^e^ siècle et du début du XXI^e^. Cependant, on aurait tort d'imputer ce constat à l'organisation elle-même – un constat qui peut, au demeurant, paraître sévère tant le nombre de conflits majeurs diminue depuis soixante-dix ans[3] et tant l'ONU s'est révélée utile pour apaiser certaines tensions, comme format de négociation et comme vecteur du développement du droit international. Ce sont finalement ses membres qui n'ont pu ou voulu exploiter toutes les possibilités de ce régime.

Si les énoncés de la Charte sont restés à peu près les mêmes, leur interprétation et leur application ont pu considérablement varier, en fonction de contextes politiques plus ou moins favorables et en considération des intérêts de ses parties les plus influentes. Il suffit de mentionner le sort fait à l'article 51, pièce centrale du régime car relatif à la légitime défense. Les interprétations ont parfois ici été particulièrement audacieuses[4]. En d'autres termes, l'ONU a été mise en place et a fonctionné selon des politiques juridiques qui ont pu parfois s'éloigner de l'esprit ou de la lettre de la Charte. La plasticité même des termes de cet accord international a permis une telle appropriation et ce n'est pas le moindre de ses mérites. En toute hypothèse, l'ONU ne saurait être jugée pour ce qu'elle n'est pas, un « super-État » ou une fédération quelconque. Elle est simplement le produit d'un acte juridique, un traité, qui se révèle ici particulièrement ambitieux mais dont les réalisations dépendent en pratique de l'engagement de ses parties.

Il convient donc de revenir sur la place centrale et originale de l'ONU dans le paysage institutionnel et de montrer ensuite la dynamique indéniable mais partiale de cette organisation internationale.

1. L'appelation française « Organisation des Nations Unies » met l'accent sur la dimension institutionnelle de cette instance, tandis que l'appelation anglaise « *United Nations* » ou (« Nations Unies ») en souligne le caractère coalitionnel.
2. V. ss 516 s.
3. V. ss 716.
4. V. ss 380 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

Une institution centrale et originale

441 ***Centralité.*** Dans le dialogue imaginaire entre un Secrétaire général des Nations Unies nommé Traquenard et l'un de ses collaborateurs, Bagtir, Romain Gary fait dire à ce dernier : « pour les Nations Unies, il n'est pas indispensable de résoudre les problèmes. Naturellement, il faut essayer. Mais il s'agit pour nous moins de résoudre les problèmes que de durer plus longtemps que ceux-ci. [...] Si, sans résoudre de problèmes, nous arrivons tout simplement à leur survivre, au bout de cinquante ans on commencera à dire que les Nations Unies ont accompli de grandes choses »[1]. Au-delà de cette satire, il faut bien reconnaître que ce régime formé par un accord international, la Charte des Nation Unies, conclu à San Francisco le 26 juin 1945 (entré en vigueur le 24 octobre 1945), a traversé plusieurs phases de « gros temps » et a su faire preuve d'une sorte de résilience. L'ONU ne s'est pourtant pas contentée de survivre mais a pris une place inédite, centrale, dans les relations internationales. On peut finalement identifier trois éléments qui expliquent l'autorité contemporaine de cette organisation qui vient reprendre l'idée d'une sécurité collective que le Pacte de la Société des Nations (SDN) avait déjà tenté d'imposer après la Grande Guerre[2].

L'instrument repose d'abord sur un texte remarquablement stable. Adopté, il y a plus de 75 ans, à la fin d'une conférence qui reprenait des discussions tenues en amont entre alliés, et notamment à Yalta la même année[3], le texte a très peu varié. Seules trois séries d'amendements ont été adoptées : la première, en 1963, vient modifier les articles 23, 27 et 61 de la Charte et porte notamment de onze à quinze le nombre de membres du Conseil de sécurité ; la deuxième, adoptée en 1965, concerne l'article 109 et précise qu'une conférence générale des membres des Nations Unies, aux fins d'une révision de la Charte, pourra être réunie aux lieu et

1. « Si nous demeurons là, solides au poste, malgré les guerres, les famines, les terreurs policières, et les injustices sociales, tout le monde sera convaincu de notre puissance. Si au contraire nous usons nos forces et notre prestige à nous mesurer avec ces problèmes, nous n'arriverons qu'à donner au monde un exemple d'impuissance et de stérilité », in R. Gary (Fosco Sinibaldi), *L'homme à la colombe*, Paris, Gallimard, 1984, 166 p., p. 28.
2. V. ss 509 s.
3. V. ss 514 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de neuf (et non plus sept) des membres du Conseil de sécurité ; la troisième, adoptée en 1971, modifie de nouveau l'article 61 et porte cette fois à 54 les membres du Conseil économique et social. C'est finalement bien peu de modifications pour un instrument qui comprend 111 dispositions réparties en XIX chapitres ainsi qu'un préambule et le Statut de la Cour internationale de Justice en annexe.

L'ONU a ensuite bénéficié d'une attractivité sans équivalent pour une organisation de cette importance. Initialement acceptée par 51 États, la Charte rassemble aujourd'hui 193 États parties, sans compter ceux reconnus comme États non-membres observateurs à l'instar de la Palestine. En réalité, seuls certains des États les plus récemment formés ou dont l'existence est particulièrement contestée (comme l'Abkhazie ou Taïwan, par exemple) ne sont pas encore en mesure de rejoindre le cercle de ses parties. L'ONU attire indéniablement tous les acteurs étatiques, qui y voient d'ailleurs la reconnaissance de leur existence politique, la manifestation de leur intégration à la société internationale – même s'il ne s'agit nullement d'une condition à leur qualité d'État [1]. En somme, et contrairement à la SDN qui avait dû faire face à des retraits en série, l'ONU n'est pas une organisation que l'on quitte mais bien celle que l'on cherche à rejoindre en priorité une fois que l'on a accédé à la qualité étatique. L'Organisation « aimante » également d'autres acteurs des relations internationales, qu'il s'agisse d'OI qui cherchent un accord de coopération avec l'ONU ou d'ONG qui entendent être reconnues par l'organisation afin de pouvoir accéder à toute une série de programmes.

Enfin, l'organisation dispose d'une visibilité importante en raison des buts qui sont les siens et des capacités de ses organes à adopter des normes de référence, à faire progresser le droit international, à trancher des différends, ou, surtout, à maintenir la paix et la sécurité internationales – grâce à une *capacité de faire* ou de *faire faire* indéniable même si sa propension à ne rien faire est si souvent dénoncée. Les capacités de l'ONU doivent beaucoup au texte de la Charte, qui n'est pas une constitution au sens interne du terme, mais qui se révèle un subtil équilibre entre logiques horizontale et verticale. La double dimension du régime est remarquable, à la fois égalitaire (dans ses procédures générales et le fonctionnement de son organe plénier – une dimension égalitaire qui correspond d'ailleurs à l'origine multilatérale de l'organisation) et inégalitaire (avec les privilèges catégoriels accordés à cinq États membres de son organe restreint – des privilèges qui renvoient à l'accord entre les grandes puissances alliées pour créer un tel régime). Certaines des dispositions de la Charte, comme les articles 1, 2, 13, 25, 27, 39, 42, 51 ou 103, entre autres, se sont montrées suffisamment puissantes et souples pour permettre aux parties et à l'organisation de s'adapter aux évolutions historiques et politiques et, le cas échéant, de proposer des mesures appropriées aux menaces observées.

1. V. ss 98.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Article 1

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ;

Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ;

Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ;

Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

Article 2

L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.

Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte.

Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.

Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive.

L'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas Membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

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 ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Article 13

L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de :

développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification ;

développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique, et faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les autres responsabilités, fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale, relativement aux questions mentionnées au paragraphe 1, b, ci-dessus, sont énoncés aux Chapitres IX et X.

Article 25

Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte.

Article 27

Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix.

Les décisions du Conseil de sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf membres.

Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52, une partie à un différend s'abstient de voter.

Article 39

« Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

Article 42

« Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies ».

Article 51

« Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Article 103

« En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

Le droit dérivé de la Charte s'est alors révélé particulièrement riche et créatif. Au surplus, nombre des grandes règles du droit international public général sont consacrées par l'acte constitutif de l'ONU (égalité souveraine des États, légitime défense, etc.). Et la Charte vient également développer des principes fondamentaux comme la non-ingérence, le règlement pacifique des différends ou l'« interdiction » du recours à la force. Producteur de normes, l'ONU ne saurait toutefois être considérée comme le gardien du droit international. Tel n'est pas son rôle. Elle est en revanche chargée de maintenir la paix et la sécurité internationales, selon sa propre appréciation des menaces en cause, ce qui peut d'ailleurs impliquer qu'elle adopte des mesures de « justice » qui ne sont pas nécessairement conformes au droit positif. Quoi qu'il en soit, on discute en son sein des questions les plus importantes. Il y a ainsi été récemment débattu, de la contre-prolifération et du respect d'un accord conclu avec l'Iran sous ses auspices, de la lutte contre l'État islamique et du sort politique de la région, de la sécurisation de la bande sahélo-saharienne, des massacres administratifs en cours en République centrafricaine ou en République démocratique du Congo (qui accueille la plus importante des opérations de maintien de la paix onusiennes), ou des instruments appropriés pour lutter contre le réchauffement climatique. L'ONU a finalement réussi à se déployer hors du contexte particulier de sa création et à répondre à l'évolution du monde contemporain. Elle dispose d'un budget de plus de 5 milliards de dollars par exercice (biennal) – alimenté par différentes quotes-parts versées par les États membres – auquel s'ajoutent le budget propre des opérations de maintien de la paix et les budgets des institutions spécialisées, fonds et programmes de l'ONU.

Au-delà de ces premières observations, il faut revenir sur les ambitions de ce régime et sur les organes qu'il a institués.

SECTION 1

Ambitions

442 ***Double dimension.*** On retrouve au centre du chapitre sur le but et les principes de l'ONU (chapitre 1er) l'expression de « paix et sécurité internationales ». Mais si la Charte emploie cette ambition comme un tout, les missions et la politique de l'organisation correspondent plus précisément à deux axes normalement complémentaires mais parfois concurrentiels. Le premier, étroit, réactif, vise à ordonner la riposte en cas de menace immédiate. C'est indéniablement l'article 2 § 4 et le chapitre VII

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de la Charte qui servent ici de références. Le second, plus large, préventif, entend mettre en place les conditions nécessaires au développement et à la pacification générale des relations internationales. Ce sont les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 1er, les principes posés à l'article 2, l'article 55 et le chapitre VI qui en apparaissent comme les dispositions cadres. L'organisation doit ainsi répondre tant aux origines immédiates qu'aux origines profondes d'un conflit ou d'une atteinte à la paix et à la sécurité internationales.

§ 1. Construire la paix

443 ***Situation.*** On ne peut présenter l'Organisation des Nations Unies sans la rattacher à un premier idéal, celui de la paix par le droit. Si l'ONU a plus précisément pour ambition le maintien de la paix et de la sécurité internationales dans un système central et collectif, elle n'en demeure pas moins une institution juridique, l'expression d'une volonté commune de normer les relations internationales. Elle vient prolonger et renouveler les efforts accomplis par certains pour organiser la paix par le droit et assurer ainsi la stabilité des relations entre acteurs internationaux [1]. De quoi est-il question ? La paix se définit *stricto sensu* par l'absence de guerre, ce qui signifie déjà beaucoup. Mais il y a bien plusieurs nuances de paix, un état qui peut renvoyer à des situations précaires (entre la Corée du Nord et la Corée du Sud par exemple) comme à des communautés établies (entre la France et l'Allemagne par exemple). La paix c'est donc aussi, *lato sensu*, un état de pensée, une volonté partagée de contribuer, à plus long terme, à la disparition des causes de la permanence des conflits entre des acteurs des relations internationales. Et, dans ce cadre, les ambitions de la Charte des Nations Unies montrent bien que la sécurité ne dépend pas seulement de l'absence de guerre – le terme, qualifié de « fléau » dans le préambule de la Charte, est d'ailleurs absent du reste des dispositions. La régulation du recours à la force est en quelque sorte nécessaire mais nullement suffisante à la construction solide de la paix. Il s'agit d'une aventure au long cours. Développement économique, diffusion de la démocratie, lutte contre les pandémies, respect des droits de l'homme et accès à la justice sont ainsi invoqués, entre autres, comme des

1. L'Antiquité témoignait déjà de nombreuses projections et réflexions sur l'orientation conflictuelle des relations entre autorités politiques. Janus, une des plus anciennes divinités de Rome, qui préside à tous les mouvements et qu'on a pu élever au rang de « dieu des dieux », n'était-il pas, d'ailleurs, représenté avec ses deux visages, à la fois génie de la paix et génie de la guerre ? Le conflit et sa résolution constituent l'essence même des rapports interétatiques. Et l'on s'est rapidement interrogé sur la meilleure façon de tendre vers la paix, de promouvoir des échanges moins belliqueux dans une société privée d'autorité et de culture communes. Les comédies d'Aristophane en sont l'une des plus belles illustrations. Elles dénoncent la lassitude des paysans qui voyaient leurs terres ravagées à chaque invasion de l'Attique (« Ô vénérable Paix, reste toute ta vie au milieu de nous ») On se souvient que les moyens de faire taire les armes peuvent alors être radicaux (*Lysistrata* : « Ô femmes ! Si nous voulons forcer les hommes à faire la paix, il faut nous abstenir »).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

conditions décisives à la victoire finale de la « guerre contre la guerre ». La recherche d'une paix durable entre les nations est devenue une sorte d'obsession, d'abord dans l'esprit de quelques philosophes ou écrivains, précurseurs d'une vision dite libérale des relations internationales, puis dans les actes des États, dans une version plus modeste, il est vrai, et davantage axée autour de la sécurité. L'ONU apparaît finalement comme l'aboutissement contemporain de cette quête.

A. Paix par le droit

444 ***La paix par le droit dans les esprits.*** Les aspirations à la paix sont plurielles et leurs fondements varient, mais nombre d'entre elles renvoient à l'instauration d'un régime juridique censé garantir la pacification définitive des rapports interétatiques. Souvent utopiques, les doctrines de la « paix perpétuelle » parient sur la possibilité de dépasser l'état de nature des relations internationales. On a vu qu'elles étaient au cœur de la pensée idéaliste [1] et l'ONU vient renouveler sinon parachever une première lecture libérale des rapports entre États. L'effort commence à partir du XVIII[e] siècle, à l'issue de la Guerre de Succession d'Espagne. Il vise surtout les relations entre puissances européennes. L'Abbé de Saint Pierre, avec son Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe (1712), plaide ainsi pour une union des États d'Europe par le biais d'une organisation internationale et du règlement obligatoire des différends. Plus tard, c'est Emmanuel Kant qui publie son propre projet (1795) et invoque la raison comme dépassement de l'état de guerre. C'est par la constitution républicaine, la mise en place d'un fédéralisme d'États libres et la diffusion d'un droit cosmopolitique que l'on pourrait tendre vers la paix comme idéal régulateur [2]. Cet auteur, comme d'autres, tel Jeremy Bentham, constate que la paix n'est pas naturelle. Mais les inconvénients de la guerre excéderaient ses avantages. Le conflit n'a rien de fatal et il faut construire la paix au moyen d'instruments juridiques.

À l'aube du XX[e] siècle, un nouveau mouvement intellectuel se développe et revisite les thèses de ces précurseurs. C'est l'âge d'or de « la paix par le droit ». Henri La Fontaine, par exemple, avec l'aide de la Fédération internationale de l'Arbitrage et de la Paix ou de la Ligue des droits de l'homme, voulait promouvoir les liens juridiques entre États, alors que l'équilibre du Concert européen semblait de plus en plus précaire [3]. Il y eut finalement plusieurs générations de pacifismes, certains plus intransigeants que d'autres. Celui, mesuré, de l'Association de la paix par le droit, fondée en France en 1887, entendait par exemple agir pour la construction d'un système juridique qui organiserait la paix. Si la vision qui domine n'est pas mystique, la paix défendue suppose toutefois un

1. V. ss 56 s.
2. V. ss 15.
3. V. ss 489 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

idéal : elle est le produit du droit, et d'un droit juste [1]. Le libéralisme institutionnel repose d'ailleurs sur la multiplication d'organisations internationales pour réguler des pans des relations interétatiques et dissuader ainsi, par divers mécanismes, les comportements belliqueux. Le droit est une pièce centrale dans cet effort. À la fois instrument et but, il permet aux sociétés internes de se canaliser, au marché de s'organiser, et aux institutions d'exister et de prospérer.

445 ***La paix par le droit dans les pratiques.*** Si la paix a toujours été affichée comme préférable à la guerre, si certains ont ainsi pensé les moyens de sa promotion définitive, force est de reconnaître que la mise en œuvre concrète de ces différents modèles a tardé. La guerre a longtemps été non seulement légitime mais également licite. Que les États civilisent leurs rapports en ayant notamment recours aux techniques et instruments juridiques pour créer un langage commun, des normes de comportement, des outils d'évaluation, de surveillance, de contrôle et, finalement, de censure, n'allait pas de soi. Seuls des traumatismes majeurs pouvaient, progressivement, conduire aux premières tentatives d'organisation juridique de la paix. C'est donc souvent à la sortie de conflits singulièrement violents (Guerre de Trente ans, guerres napoléoniennes, Première et Seconde Guerres mondiales) que leurs acteurs ont tenté de juridiciser leurs relations et d'instaurer, à des degrés divers, des règles prohibitives et prescriptives censées apaiser leurs rapports (Traités de Westphalie, Congrès de Vienne, Pacte de la SDN, et donc Charte des Nations Unies). C'est dire ce que le droit doit aussi à la paix. Ils forment en quelque sorte un couple qui se nourrit mutuellement. Le passage des incantations aux réalisations impliqua nécessairement quelques renoncements. Les régimes institués furent ainsi déconnectés d'une idéologie juridique trop prononcée. Ce ne sont pas des inventions de « quelques juristes, ivres de concepts, ou quelques idéalistes qui confondaient leurs rêves avec la réalité », pour reprendre la formule de Raymond Aron [2]. Il s'agit avant tout de compromis politiques. Les systèmes de sécurité collective mis en place au XX[e] siècle sont particulièrement significatifs. Après l'échec de la Société des Nations, la construction de l'Organisation des Nations Unies répond à cette demande de régulation juridique de la paix. Elle en constitue encore aujourd'hui la pierre angulaire.

B. Nations Unies et origines profondes des conflits

446 ***Conditions de la paix.*** Le préambule de la Charte commence notamment par rappeler que les peuples réunis et représentés par leurs gouver-

1. Comme l'affirmait Alfred Verdross, « la première tâche de tout droit positif, il est vrai, est de garantir aux membres de la société la paix et la sûreté. Mais la paix elle-même ne peut être réalisée effectivement et maintenue qu'à la condition d'être fondée sur la justice [...] », in « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, 1929-V, vol. 30, p. 271-518, p. 502.
2. *Paix et guerre entre les nations*, *op. cit.*, p. 691.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nements respectifs sont résolus « à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage, à unir [leurs] forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales, à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun, à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples ». On le voit, le principe de spécialité propre à cette organisation internationale promet déjà d'être suffisamment large pour couvrir une mission particulièrement ambitieuse. Aux origines profondes des conflits répondent principalement les chapitres VI (Règlement pacifique des différends) et IX (Coopération économique et sociale internationale) et, plus spécialement, le Conseil économique et social (ECOSOC) ou l'Assemblée générale. On trouve ici la volonté « de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales » (article 55). L'ONU a engendré toute une série d'institutions spécialisées telles que l'OIT, l'OMS ou l'UNESCO, par exemple, et multiplie les résolutions en la matière.

Sur le plan universel, de tels efforts n'ont pas immédiatement produit les résultats attendus même si d'autres instruments et organisations ont pris le relais. Difficile cependant de ne pas y voir une expérimentation de grande ampleur des aspirations libérales exposées plus haut. Plus directement, l'Assemblée et l'ECOSOC ont pu mettre en place la Commission puis le Conseil des droits de l'homme, instances au sein desquelles furent préparés la plupart des « instruments de base » du droit international des droits de l'homme [1]. L'ONU s'engage également sur le terrain dans des missions qui vont bien au-delà de la garantie d'un cessez-le-feu. L'organisation intervient aussi pour le maintien de la paix (*peacekeeping*) mais aussi pour le rétablissement de la paix (*peacemaking*), la consolidation de la paix (*peacebuilding*) ou l'imposition de la paix (*peaceenforcement*). Les opérations onusiennes œuvrent ainsi, entre autres, à désarmer les belligérants, à soutenir des acteurs civils locaux, à organiser des élections, etc. Mais le bilan général de l'ONU semble en pratique limité tant les moyens politiques, juridiques ou économiques de ses ambitions peuvent parfois lui manquer. L'Organisation n'a pas pu réaliser sur le plan universel ce que l'Union européenne a pu faire sur le plan régional – mais il est douteux qu'elle ait eu les moyens de cette ambition et bénéficié d'un environnement politique suffisamment favorable pour ce faire.

447 ***Sécurité humaine.*** Cette conception extensive de la paix renvoie en pratique à une interprétation étendue de la sécurité internationale qui place en son centre l'individu (ses libertés fondamentales, son développement économique et social) et la lutte contre les « problèmes sans passeports » (réchauffement climatique, pandémies, etc.). L'évolution est particulièrement marquante après la fin de la Guerre froide. Pour décrire les menaces du nouveau monde alors en formation et la nécessité d'agir *glo-*

1. V. ss 413 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

balement, le concept de « sécurité humaine » s'est ainsi imposé. Il suppose, dans une perspective libérale, que l'État et le conflit interétatique ne sont plus les seules références pertinentes dans l'analyse de la paix et de la sécurité internationales. En effet, la paix serait aussi une sorte de fait social total, menacé par différents phénomènes fragilisant les communautés humaines et, par ricochet, la stabilité des rapports interétatiques. Il y aurait notamment un *continuum* des menaces, des catastrophes « naturelles » à la pauvreté chronique, à la violence ethnique, aux pandémies et aux terrorismes.

Une nouvelle approche des crises et conflits, multisectorielle, semble alors appropriée et doit faire une part belle à la condition des individus comme ressort décisif de la paix et de la sécurité internationales. Celles-ci ne dépendraient plus seulement d'une entente entre États mais aussi de la prise en considération des besoins des populations, des difficultés auxquelles elles sont confrontées. C'est d'ailleurs un peu au nom de la « sécurité humaine » que l'on a pu voir se développer des concepts comme la responsabilité de protéger ou l'intervention d'humanité [1]. L'ONU a ainsi promu au lendemain de la Guerre froide cette vision de la sécurité au sens large, même si bien des États craignent que cela serve de motif à une ingérence dans leurs affaires intérieures. Nombre d'agences, de fonds, de programmes, d'institutions spécialisées de l'ONU vont toutefois saisir cette nouvelle acception de la paix et de la sécurité internationales pour justifier et développer leurs activités. Dès 1992, l'Agenda pour la Paix défendu par le Secrétaire général de l'époque, M. Boutros Boutros-Ghali, fait une référence explicite au concept en proposant une approche élargie du rétablissement de la paix et des situations post-conflictuelles [2]. Une Commission sur la sécurité humaine sera finalement créée en janvier 2001 et mettra en évidence les liens entre sécurité, développement et droits de l'homme en promouvant les notions de protection et de responsabilité [3]. Le document final du Sommet mondial de 2005 fait d'ailleurs référence au concept dans son paragraphe 143 qui reconnaît que « toutes les personnes, en particulier les plus vulnérables, ont le droit de vivre à l'abri de la peur et du besoin et doivent avoir la possibilité de jouir de tous

1. V. ss 382, 383.
2. Plus tard, le Rapport mondial sur le développement humain de 1994 permet au PNUD de définir globalement la sécurité humaine comme le fait d'être « à l'abri de la peur » et « à l'abri du besoin », v. *Rapport mondial sur le développement humaine 1994*, Paris, Economica, 1994, 239 p. Lors du Sommet du Millénaire de l'ONU, c'est au tour de Kofi Annan, nouveau Secrétaire général de l'organisation, d'appeler la « communauté internationale » à faire progresser cette approche holistique, auparavant défendue par certains États comme le Canada qui se retrouveront dans une sorte de réseau décidé à appliquer une perspective de sécurité humaine aux différents conflits internationaux. Dans cet objectif, ils soutiendront d'ailleurs plusieurs initiatives, comme la construction de la première juridiction pénale internationale permanente (Cour pénale internationale, 1998, v. ss 433 s.)
3. Une Unité sur la sécurité humaine (USH) fut ensuite instituée auprès du Secrétariat de l'ONU et un groupe de personnalités de haut niveau travailla sur le sujet avant le rapport du Secrétaire lors du soixante-dixième anniversaire de l'ONU, v. Nations Unies, Unité sur la sécurité humaine, Bureau de la Coordination des affaires humanitaires,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

leurs droits et de développer pleinement leurs potentialités» [1]. Depuis, plusieurs débats thématiques sur la sécurité humaine sont organisés à l'Assemblée générale. Plus récemment, les menaces pandémiques ont également fait l'objet d'un processus de « sécuritisation » au regard des effets de certains virus (Ebola ou surtout le Covid-19). Il faut dire que la diffusion de ces virus ne s'arrête pas aux frontières et peut mettre en difficulté jusqu'aux systèmes de santé les plus avancés. Des tensions sociales peuvent naître de l'incurie des différents gouvernements et de l'impact éventuel sur l'économie et la sécurité alimentaire.

En définitive, la sécurité humaine renvoie précisément à sept dimensions de la sécurité internationale : la sécurité économique (avec les menaces liées à l'extrême pauvreté, au chômage) ; la sécurité alimentaire (avec les menaces liées à la famine ou plus généralement à la malnutrition) ; la sécurité sanitaire (avec les menaces liées aux maladies infectieuses ou au manque d'accès aux soins) ; la sécurité de l'environnement (avec les menaces liées à la dégradation de l'écosystème, au réchauffement climatique ou à la surconsommation) ; la sécurité personnelle (avec les menaces liées aux activités d'acteurs criminels) ; la sécurité de la communauté (avec les menaces liées aux tensions interethniques, culturelles ou religieuses) ; et la sécurité politique (avec les menaces liées au non-respect des droits de l'homme ou des libertés fondamentales). Garantir la sécurité humaine suppose alors de pouvoir agir en amont, de mettre l'accent sur la prévention et de s'attaquer aux causes premières des menaces identifiées.

448 ***Prévention des conflits.*** Dans le domaine plus particulier de la prévention des conflits, l'article 1 § 1 de la Charte énonce que « l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international » doivent être entrepris « conformément aux principes de la justice et du droit international ». Plusieurs techniques diplomatiques furent alors précisées et développées. Nul doute que ces différents cadres furent des outils précieux pour apaiser des tensions et éloigner le recours aux armes. Le régime de la SDN reposait déjà sur la promotion de procédures d'arbitrage et de conciliation afin d'éliminer nombre des causes de la guerre. On l'a dit, c'est en quelque sorte la poursuite de la négociation par d'autres moyens, bornés par le droit [2]. Quant à l'arbitrage, il demeure un mode discret de résolution des différends, particulièrement utile dans les affaires délicates comme celle de l'Alabama opposant les États-Unis et le Royaume-Uni (1872) ou celle du *Rainbow Warrior* entre la France et la Nouvelle-Zélande (1990) [3]. Des clauses d'arbitrage obligatoire furent intégrées à de nombreuses conventions dès le XIX[e] siècle. La réussite de ces mécanismes encouragea la construction d'instruments moins confi-

« La sécurité humaine en théorie et en pratique », rapport de 2009 (http://ochaonline.un.org/humansecurity).

1. A/60/L.1, 20 septembre 2005.
2. V. ss 386 s.
3. V. ss 348.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

dentiels. Et la Cour internationale de Justice représente un modèle de juridiction internationale accessible aux États puisqu'elle peut avoir compétence sur n'importe lequel de leurs différends.

§ 2. Préserver la sécurité

449 ***Buts et principes.*** On trouve dans la Charte de l'ONU, qui porte cette aspiration à la régulation juridique des relations internationales, un premier chapitre intitulé « Buts et principes » qui permet de clarifier la raison d'être et les ambitions de l'organisation. Le préambule et les deux premiers articles de la Charte mettent ainsi en avant le maintien de la paix et de la sécurité internationales comme ambition principale de ce régime. La sécurité peut donc être perçue comme un des objectifs majeurs de l'Organisation des Nations Unies. Elle est en particulier invoquée pour justifier des mesures destinées à l'apaisement d'une situation de crise.

A. Sécurité collective

450 ***Dispositif général.*** L'article 1er donne quatre buts à l'organisation. Le premier énoncé semble dominant tant les trois autres sont plus vagues et paraissent surtout déclaratoires (« développer des relations amicales [...], réaliser la coopération internationale [...], être un centre d'harmonisation de ces efforts »). On l'a dit, ces différents paragraphes ne correspondent pas tout à fait aux mêmes logiques. En l'espèce, l'article 1 § 1 affirme notamment que le but des Nations Unies est de « maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, [...] ». L'ONU a donc pour mission de prendre des « mesures collectives efficaces » ce qui annonce déjà qu'elle ne saurait être un simple forum mais bien une organisation habilitée à adopter des actes contraignants lorsque la situation l'exige. L'article 2 liste ensuite sept principes d'action qui codifient et développent les règles qui gouvernent les relations entre États. La Charte réaffirme ici l'égalité souveraine de tous ses membres, la bonne foi qui doit guider le respect des obligations qui sont les leurs, la nécessité d'un règlement pacifique de leurs différends, la non-ingérence dans « des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » sauf en vertu de l'« application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ». Mais elle énonce également de nouveaux principes fondamentaux tels que l'abstention du recours à la force « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » (§ 4), le soutien aux actions que l'ONU pourra prendre et la non-assistance « à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive » (§ 5), et l'affirmation inquiétante que « l'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales » (§ 6). Tout ceci montre combien le système de sécurité collective instauré entend être universel et ne peut facilement accepter que des États choisissent de s'en exclure.

451 ***Sécurité de tous.*** C'est bien évidemment la sécurité de tous les États, et non seulement de certains, qui se trouve au cœur du régime onusien. Le concept de sécurité collective repose sur l'idée de l'indivisibilité de la paix et de la sécurité. Il s'agit d'un système qui, contrairement à l'équilibre ou à la dissuasion nucléaire, se veut « intégratif » et non spécialement orienté vers un ou plusieurs États. Dans un tel système déjà expérimenté après la Grande Guerre, tous les États – et il n'est pas ici question des acteurs non étatiques – sont garants de la sécurité de chacun et, en théorie, l'agression de l'un des membres contre un autre doit être appréciée comme l'agression de l'un contre tous. La sécurité collective n'implique aucunement que les États soient dépossédés de leur défense ou même du droit à intervenir. Si l'expression ne se trouve pas dans la Charte, il semble évident qu'elle a inspiré les inventeurs de l'ONU et que la logique de ce régime repose sur cette solidarité dont les normes et les institutions de l'organisation sont les garants. La sécurité collective ne signifie pas l'obligation de désarmer ou de renoncer à toute intervention militaire quelles que soient les circonstances. La Charte de l'ONU n'oblige d'ailleurs nullement au désarmement et rappelle le droit à la légitime défense [1]. Mais, hors de cette hypothèse qui est elle-même canalisée, le recours à la force est pensé en commun. En résumé, la sécurité collective se veut un système universel qui repose sur l'engagement des États à la centralisation du recours à la force et s'appuie sur des institutions permettant la concertation et la prise de décision [2]. Il apparaît révolutionnaire sur le principe et peut immédiatement susciter un certain nombre d'interrogations. Comment concilier cette logique avec l'anarchie des relations internationales ? Nombreux sont ceux qui estiment que la sécurité collective est impossible voire impensable dans le monde tel qu'il est. Car son honnête mise en œuvre suppose de limiter par avance les options disponibles, d'accepter le cas échéant de se fâcher avec un allié, et de prendre le risque de globaliser une crise même mineure au nom du respect de prétendues valeurs communes. On comprend, dans ces conditions, que tout régime de sécurité collective prévoit des procédures dérogatoires et des privilèges catégoriels (comme le veto) qui empêchent toute automaticité de la réaction. L'ONU ne fait pas exception.

B. Nations Unies et origines immédiates des conflits

452 ***Puissance de réaction.*** Aux origines immédiates des conflits répondent donc le chapitre VII (Action en cas de menace contre la paix,

1. V. ss 380 s.
2. Le Pacte de la Société des Nations avec son article 10 avait déjà proposé un tel système mais sans lui accorder les moyens nécessaires. La Charte des Nations Unies offre,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de rupture de la paix et d'acte d'agression) et l'intervention du Conseil de sécurité. Le préambule de la Charte annonce « qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun », ce qui témoigne, si besoin était, que l'instrument n'est pas fondé sur un idéal de pacifisme absolu. Son article 1er considère bien le maintien de la paix et de la sécurité internationales comme le premier de ses buts et l'ONU est censée intervenir pour faire taire les armes. Il ne s'agit pas ici de construire la paix mais simplement de sauvegarder la situation et d'empêcher ou de faire cesser d'éventuels recours à la force. L'ONU dispose pour ce faire de moyens considérables et sans précédent. Le Conseil, organe restreint des Nations Unies, s'impose comme l'institution centrale dans la garantie du système. Ses résolutions et ses décisions, opposables aux 193 États parties à la Charte, peuvent comprendre toute une série de mesures destinées à rétablir l'ordre, la sécurité. À l'heure de la prolifération des armes de destruction massive et de la guerre contre le terrorisme, le pouvoir discrétionnaire que le Conseil possède sur le fondement de la Charte lui assure ainsi une liberté importante dans la constatation d'une situation et dans la nature des mesures qu'il juge nécessaire d'ordonner pour y répondre (articles 39 à 42, article 103). Ce pouvoir n'est guère soumis, en pratique, à un contrôle judiciaire.

SECTION 2

Organes

453 ***Distinctions principales.*** Comme toute organisation internationale, l'ONU comprend des organes chargés de réaliser les buts qui sont les siens et de faire vivre l'institution. Cela ne signifie nullement que l'ONU est, à l'image d'un État, composée de plusieurs pouvoirs – législatif, exécutif ou judiciaire – mais simplement qu'elle s'exprime par différents canaux dont les missions et les capacités sont spécifiques. On compte, en l'espèce, six organes principaux, six organes originaires qui ont résisté aux épreuves du temps même si certains apparaissent aujourd'hui moins actifs et opérationnels que d'autres. Il faut dire que la Charte permet de créer des organes subsidiaires et que ceux-ci ont eu un rôle essentiel dans le développement des activités de l'ONU. Quoi qu'il en soit, ici comme dans d'autres organisations internationales, les États sont tant les inventeurs – en qualité de participants aux organes – que les destinataires de ce droit dérivé – en qualité de parties à l'institution. Les organes

quant à elle, un modèle plus abouti mais oblige chaque membre à agir de concert ou du moins à respecter les décisions que le Conseil de sécurité pourrait prendre en la matière. Elle confère à cet organe le pouvoir de prendre les décisions qui s'imposent – à condition que ses membres puissent ici se mettre d'accord.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

créés doivent alors être à la fois représentatifs et fonctionnels, ce qui explique qu'on en rencontre de plusieurs genres. Au surplus, il convient également que l'organisation puisse s'exprimer par un organe qui lui est propre. En ce qui concerne l'ONU, on compte donc des organes intergouvernementaux classiques (pléniers ou restreints) mais dont les habilitations peuvent être remarquables, dans la mesure où ils disposent de pouvoirs considérables et qui sortent du droit commun des organisations internationales, des organes intégrés (qui ne sont pas composés de représentants des États parties) et des organes subsidiaires créés par les organes principaux en vue de la réalisation d'une mission particulière et qui, en l'espèce, peuvent présenter un bilan plus qu'honorable – même si, à l'instar des institutions spécialisées, des doublons et divers gaspillages peuvent ternir l'ensemble.

§ 1. Organes intergouvernementaux

454 ***Organe plénier et organes restreints.*** Par organes intergouvernementaux, il faut entendre les organes composés de représentants des parties à l'organisation. Ces derniers y viennent défendre les positions de leurs États et suivre les instructions qui leur sont données. L'ONU ne comprend pas d'organe « démocratique » composé de représentants élus par les peuples des États membres, comme c'est le cas de l'Union européenne. En outre, les procédures de vote obéissent au principe « un État, une voix ». Elles ne sont pas pondérées en fonction de la démographie des parties et ne sauraient être réservées aux États dont les régimes sont démocratiques. En somme, l'intergouvernementalisme est ici assez classique et repose sur l'égalité souveraine des États. Précisément, quatre des organes principaux de l'ONU peuvent être qualifiés d'intergouvernementaux. Ils doivent toutefois être soigneusement distingués tant leur pouvoir, leur influence et leur puissance actuels ne sont pas les mêmes. Un seul de ces 4 organes est plénier : l'Assemblée générale. Les trois autres – Conseil de sécurité, Conseil de tutelle, Conseil économique et social – sont des organes restreints.

455 ***Assemblée générale.*** L'Assemblée générale accueille les représentants des 193 États parties à la Charte de l'ONU. Un tel organe se retrouve dans toutes les organisations internationales, au nom de la représentation nécessaire de l'ensemble des membres. L'Assemblée est donc le principal organe délibérant de l'Organisation des Nations Unies. Elle joue un rôle fondamental dans la codification ou le développement du droit international, grâce notamment à ses organes subsidiaires. L'Assemblée ne siège pas en continu mais de septembre à décembre et, si nécessaire, de janvier à août. Elle discute de questions thématiques jugées particulièrement importantes au regard de l'actualité (environ 300 résolutions votées chaque année)[1]. Écartée du règlement direct des conflits au profit du

1. Les discussions se font soit en plénière soit en commission (six grandes commissions chargées des questions politiques et de sécurité, des questions économiques et finan-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Conseil de sécurité, l'Assemblée est parvenue à faire entendre sa voix sur d'autres sujets comme la décolonisation ou le Nouvel ordre international économique. L'ouverture de ses débats annuels permet d'ailleurs aux chefs d'État ou de gouvernement de s'exprimer et constitue un rendez-vous diplomatique majeur, une tribune sans équivalent (les discours excèdent parfois les 15 minutes imparties, comme en 1960 lorsque Fidel Castro prit la parole pendant 4h29). Les ONG ne s'y trompent pas et sont présentes en masse lors de cette grand-messe annuelle. L'Assemblée peut faire des recommandations aux États sur les questions qui relèvent de sa compétence. En outre, l'Assemblée examine et approuve le budget de l'Organisation, fixe le montant des quotes-parts des États membres, élit les membres non permanents du Conseil de sécurité, discute et fait des recommandations sur les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales (sauf en ce qui concerne des différends ou situations débattues devant le Conseil), etc. Elle peut même intervenir et prendre certaines mesures lorsque le Conseil de sécurité n'a pu agir en raison de l'opposition d'un membre permanent [1]. L'Assemblée dispose finalement de la possibilité de prendre des initiatives afin d'offrir aux États un programme général qui va dans le sens des missions qui sont les siennes. Par exemple, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ou les objectifs de développement durable (ODD) ont pu proposer aux États de fixer un agenda pour œuvrer, entre autres, à l'élimination de la pauvreté ou à l'amélioration de la santé infantile et maternelle [2].

Les décisions sont susceptibles d'être adoptées par consensus mais, à défaut, elles sont prises à la majorité des deux tiers des États membres ou à la majorité simple en fonction de l'importance de la question (budget, tutelle, élection des membres des organes principaux, maintien de la paix et de la sécurité internationales). Des votes selon des logiques de groupe peuvent intervenir. On compte d'ailleurs 5 grands groupes « régionaux » : le groupe des États d'Europe occidentale et autres États (« WEOG » dont les États-Unis, Israël, l'Australie), le groupe des États d'Europe orientale, le groupe des États latino-américains, le groupe des États africains, le groupe des États asiatiques [3]. En fin de compte, les actes que l'Assemblée générale peut adopter n'ont, en principe, pas de caractère obligatoire et la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité inter-

cières, des questions sociales, humanitaires et culturelles, des questions politiques spéciales et de décolonisation, des questions administratives et budgétaires, des questions juridiques).

1. V. ss 473.
2. V. en particulier les objectifs de développement durable, 17 objectifs pour transformer notre monde, A/69/L.85, 12 août 2015.
3. Des logiques transversales peuvent fonctionner et le Sud a bénéficié, après la décolonisation, d'une sorte de « majorité automatique » qui a pu expliquer que certaines résolutions aient été particulièrement favorables au droit au développement (le « Groupe des 77 », qui compte aujourd'hui plus de 130 États, avait pour objectif de contrer l'influence des pays développés).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nationales est dévolue, par la Charte, au Conseil de sécurité[1]. Et l'Assemblée semble aujourd'hui un peu sur le recul. Elle souffre des divisions de ses membres sur les grands sujets qui réclameraient des positions prises par consensus. On accorde certainement moins d'attention à ses travaux qu'autrefois et ses résolutions sont probablement trop nombreuses et parfois seulement symboliques car excessivement déconnectées de la *realpolitik*.

456 ***Conseil de sécurité.*** Organe restreint composé aujourd'hui de 15 membres et à la présidence tournante, le Conseil est la pièce maîtresse de l'ONU en raison de ses attributions comme de sa composition. On ne saurait facilement le comparer à d'autres organes restreints d'organisation internationale tant son indépendance par rapport à l'organe plénier est grand et tant ses pouvoirs sont immenses. Le Conseil s'organise autour des privilèges catégoriels reconnus à cinq de ses membres, nommément désignés par la Charte : les États-Unis, l'URSS, le Royaume-Uni, la France et la Chine (article 23 ; il faut simplement noter que la Chine populaire a succédé à la Chine nationaliste et la Russie à l'URSS). Ces États bénéficient de deux avantages sur les dix autres membres du Conseil : ils siègent en permanence, alors que les autres doivent être élus par l'Assemblée à la majorité des deux tiers de ses membres (pour un mandat de deux ans), et l'opposition d'un seul de ces cinq grands (« P5 » comme « *permanent five* » ou « *powerful five* ») à un projet de résolution – sauf s'il porte sur une question de procédure – entraîne l'impossibilité de l'adopter (« droit de veto », article 27)[2]. Leur abstention, toutefois, n'empêche pas l'adoption d'un texte si la majorité qualifiée demandée est réunie (neuf voix).

La position des « P5 » est d'autant plus forte qu'elle ne peut être révisée sans leur accord. En effet, tous les membres permanents du Conseil de sécurité doivent consentir à un éventuel amendement à la Charte pour qu'il puisse entrer en vigueur. S'agissant des membres non permanents, on s'accorde depuis 1965 sur la présence de cinq États africains et asiatiques (en général trois d'Afrique et deux d'Asie), un État d'Europe orientale, deux États d'Amérique latine, et deux États d'Europe occidentale ou d'ailleurs. Certains sont d'ailleurs plus souvent élus que d'autres (comme l'Inde, l'Argentine, le Brésil, la Colombie, l'Italie, le Japon ou le Pakistan). Être membre non permanent est une position recherchée qui permet de peser dans les négociations et d'obtenir parfois des aides supplémentaires de la part de membres permanents qui recherchent des alliés pour promouvoir un projet de résolution ou s'y opposer. Environ soixante États parties de l'ONU n'ont jamais été élus au Conseil de sécurité. On garde d'ailleurs le souvenir de luttes fratricides entre États pour s'y faire élire

1. Les résolutions n'ont pas de force obligatoire mais peuvent avoir une valeur normative, fournir des éléments établissant l'existence d'une règle coutumière, v. CIJ, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, déjà cité, § 252.
2. V. ss 476.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(155 tours de scrutin entre la Colombie et Cuba en 1979, pour finalement qu'une candidature de compromis leur soit préférée).

Sur le plan des compétences spécifiques du Conseil, les membres de l'ONU « confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom » (article 24). Cet organe, qui est le plus restreint, le plus puissant mais aussi le plus contesté de l'ONU, a su apprécier de manière assez extensive une telle responsabilité. Trois types de textes y sont discutés : les résolutions (une soixantaine par an aujourd'hui, soit beaucoup plus que dans les premières décennies d'exercice), les déclarations du président (agréées à l'unanimité), et les déclarations à la presse (elles expriment la position des membres). Les décisions les plus graves font toujours l'objet de résolutions. On l'a dit, les projets qui concernent une question de fond doivent être adoptés à la majorité qualifiée de 9 voix sur 15, et sans qu'un membre permanent ne s'y oppose. Il s'agit pour l'essentiel des réponses discutées aux crises internationales dont l'organe se saisit. Elles renvoient principalement, désormais, à des tensions internes liées à la défaillance des États concernés. L'Afrique et le Moyen-Orient sont ces dernières années les deux zones sur lesquelles le Conseil de sécurité concentre son action. Il a toutefois également pu s'intéresser à d'autres sujets de crispations comme les pandémies en qualifiant la crise sanitaire provoquée par Ebola de menace à la paix et à la sécurité internationales [1]. Après, la majorité des membres préfèrent éviter ou reporter les mesures coercitives que les circonstances de l'espèce pourraient appeler. Le Conseil reste un organe pragmatique qui, au regard d'une crise particulière, prend en général le temps d'exploiter les possibilités du chapitre VI de la Charte (règlement pacifique des différends) avant de s'en remettre au chapitre VII (action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression).

Précisément, dans l'hypothèse où il estime qu'une tension internationale devient trop vive, le Conseil a d'abord la possibilité de suggérer aux parties de suivre telle ou telle procédure de règlement pacifique (médiation, enquête, conciliation, règlement judiciaire, etc.), y compris ses propres recommandations ou celles d'autres organes onusiens (Assemblée générale, Secrétaire général). Il peut ensuite imposer le recours à un tiers pour solder un différend comme la démarcation d'une frontière (résolution 687 du 3 avril 1991, Irak-Koweït [2]). Le Conseil dispose également du pouvoir de prendre toute une gamme de mesures coercitives, collectives ou ciblées, mais n'impliquant pas encore l'emploi de la force (embargos, saisine de la Cour pénale internationale, gel d'avoirs, interdictions de voyager, interruption des relations aériennes, entre autres exemples). Une trentaine de régimes de sanctions ont été adoptés depuis l'origine. Il y eut des périodes de recours fréquents à de telles mesures,

1. S/RES/2177, 19 septembre 2014.
2. S/RES/687, 3 avril 1991.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

en particulier à partir de la fin de la Guerre froide. L'expérience désastreuse de certaines sanctions (comme en Irak où les populations locales furent durement frappées et le régime finalement renforcé) a conduit le Conseil de sécurité à cibler et suivre davantage les mesures adoptées. Le Conseil a pu créer des organes subsidiaires (article 29 de la Charte) chargés de suivre la bonne exécution des mesures qu'il aura préalablement décidées et, peut-être, de s'assurer que celles-ci n'ont pas d'effets néfastes sur les populations vulnérables et l'économie d'États tiers. On peut citer, à titre général, les Comités contre le terrorisme (2001) ou pour la non-prolifération (2004) et, à titre particulier, toute une série de comités des sanctions comme celui établi par la résolution 2127 (2013) concernant la République centrafricaine (embargo sur les armes) [1]. Le Conseil s'est en outre reconnu compétent pour créer une opération de maintien de la paix lorsqu'il constate notamment une situation susceptible de menacer la stabilité des relations internationales. Il peut s'agir de garantir un cessez-le-feu fragile ou un accord de paix incertain dans un conflit armé international ou interne, mais aussi de remédier, temporairement, aux carences administratives d'un État. Le mandat des « Casques bleus » les conduit de plus en plus à jouer un rôle direct dans les efforts de réconciliation et de promotion d'une bonne gouvernance [2]. Le recours à de telles mesures traduit la pénétration de préoccupations humanitaires dans une pratique qui se renouvelle, qu'il s'agisse de faire face à l'adversité (blocage du Conseil de sécurité) ou d'inventer de nouvelles techniques pour répondre aux défis de la paix.

Lorsqu'il estime que le temps en est venu, le Conseil de sécurité est habilité à engager « toute action qu'il juge nécessaire » (article 42) – y compris le recours à la force – s'il « constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression » et se place, même implicitement, sous l'empire du chapitre VII de la Charte (article 39). Le régime applicable repose sur la toute-puissance juridique du Conseil de sécurité. Celui-ci peut constater – ou non – qu'une situation donnée est une menace à la paix et à la sécurité internationales et décider ensuite des mesures qui lui semblent appropriées pour y faire face, avec, au besoin, l'emploi « de forces aériennes, navales ou terrestres » (article 42). Dès lors qu'il est en capacité de se prononcer sur une situation, les limites de son action sont presque celles de l'imagination de ses membres. La Charte vient ainsi rendre licite toute mesure, quelles que soient ses conséquences, dès lors qu'elle a été régulièrement prise par son organe restreint. C'est une sorte d'hommage que le droit rend à la puissance puisque le fonctionnement du Conseil de sécurité dépend surtout des capacités à s'entendre de ses cinq membres permanents. Toutefois, le Conseil demeure soumis à la Charte et à la logique temporaire des mesures qu'il peut prendre – car liées à une situation d'urgence, à une menace à la paix et à la sécurité internationales, qui justifient qu'il soit doté de tels pouvoirs, de ce droit d'exception.

1. S/RES/2127, 12 mai 2013.
2. V. ss 472.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

En définitive, on voit bien que le Conseil de sécurité est un organe hybride qui est institué par un acte juridique mais qui se révèle politique dans son fonctionnement. Pour reprendre l'image de Georges Scelle, le dédoublement fonctionnel ici exigé de ses membres, acteurs principaux de la volonté de l'organisation universelle et défenseurs de leurs intérêts particuliers, n'a rien d'évident. Il semble simplement que les pouvoirs reconnus au Conseil soient définis de telle sorte que l'organe peut discrétionnairement – mais comment pourrait-il en être autrement ? – choisir les menaces contre lesquelles il entend agir sans qu'un quelconque contrôle de ses actes ne soit réellement organisé.

457 ***Conseil de tutelle.*** Il s'agit également d'un organe restreint, composé désormais des seuls cinq membres permanents du Conseil de sécurité (membres de droit), mais dont la compétence est plus spécialisée et les pouvoirs sans comparaison possible avec ceux du Conseil de sécurité. Il était censé, en 1945, assurer la surveillance internationale des onze territoires sous tutelle (Togoland britannique, Togo français, Somalie, Cameroun français, Cameroun britannique, Tanganyika, Ruanda-Urundi, Samoa occidentales, Nauru, Nouvelle-Guinée, Îles du Pacifique) placés sous l'administration de sept États membres (France, Royaume-Uni, Italie, Belgique, Nouvelle-Zélande, Australie, États-Unis). Ces derniers devaient les accompagner vers l'autonomie ou l'indépendance. La création du Conseil a d'ailleurs été discutée car les puissances coloniales y étaient initialement opposées. Le Conseil de tutelle pouvait apprécier les rapports des autorités administrantes et examiner les pétitions émanant, le cas échéant, de ces territoires (articles 87 et 88). En somme, dès l'origine, cet organe principal de la Charte avait vocation à voir son activité diminuer en raison de l'évolution statutaire des territoires en cause. En 1994, près de cinquante ans après son institution, tous les territoires sous tutelle avaient ainsi acquis l'autonomie ou accédé à l'indépendance. C'est Palaos, un territoire sous tutelle des Îles du Pacifique, qui fut le dernier territoire à s'affirmer et à devenir, en l'espèce, le 185e État membre de l'ONU. Depuis, le Conseil de tutelle (chapitre XIII de la Charte) n'a pas su se trouver un autre rôle, comme dans l'accompagnement des États défaillants par exemple, ou dans la régulation des questions environnementales. Ses activités sont donc suspendues, il s'est en quelque sorte mis en veille (son règlement intérieur modifié précise qu'il ne se réunit plus que si cela se révélait nécessaire).

458 ***Conseil économique et social.*** Le Conseil économique et social (ECOSOC) est aussi un organe restreint, composé maintenant de 54 États élus par l'Assemblée pour trois ans. Les sièges sont répartis en fonction de la représentation géographique. Le Conseil tient une session de fond d'un mois, en juillet, tantôt à New York, tantôt à Genève. Les autres sessions se déroulent surtout dans le cadre de ses nombreux organes subsidiaires. Le Conseil est plus particulièrement chargé des « questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

connexes » (article 62). Dans l'exercice des missions qui sont les siennes, il peut faire ou provoquer des études, adresser des recommandations, préparer des projets de convention qu'il soumettra à l'Assemblée, convoquer des conférences (chapitre X de la Charte). Le Conseil a parfois été concurrencé par d'autres institutions, comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Organisation mondiale du commerce ou les clubs informels (« G7 », « G8 » ou « G20 ») [1]. Il a néanmoins joué un rôle important dans l'animation de ses nombreux organes subsidiaires et dans l'accueil des ONG (avec l'octroi d'un statut consultatif à plusieurs milliers d'entre elles).

L'ECOSOC peut agir en complément de toute une série d'organisations que l'on regroupe sous le terme d'« institutions spécialisées ». Il s'agit d'organisations internationales indépendantes avec leurs propres budgets, chartes constitutives, États membres et directions mais qui travaillent en coopération avec les Nations Unies. On en compte une quinzaine dont les plus connues sont la Banque mondiale [2], le Fonds monétaire international [3], l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'UNESCO, l'Organisation internationale du travail, ou l'Organisation mondiale de la santé. Elles appartiennent ainsi, avec les programmes et fonds (comme l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés – HCR, le Programme alimentaire mondial – PAM, ou le Fonds des Nations Unies pour l'enfance – UNICEF), à la « famille des Nations Unies ». Ces institutions spécialisées ne se trouvent d'ailleurs pas toutes dans une situation très favorable, à l'image de l'UNESCO – une organisation basée à Paris et dirigée depuis 2017 par la française Audrey Azoulay – qui souffre d'un mandat finalement trop vague, de difficultés financières et de l'hostilité récurrente de certains de ses membres, à l'image des États-Unis qui se sont retirés de l'organisation de 1984 à 2003, puis de nouveau en 2019.

§ 2. Organes intégrés

459 ***Points communs.*** Deux des six organes principaux de l'ONU doivent être qualifiés d'organes intégrés car ils ne sont pas composés de représentants d'États parties mais dirigés par des agents élus par les autres organes. Ils doivent alors défendre en toute indépendance la position institutionnelle de l'ONU ou le droit international – et non les positions de tel ou tel État. Les relations avec les organes intergouvernementaux peuvent d'ailleurs être sensibles lorsque les positions du Secrétariat ou de la Cour internationale de Justice – les deux organes intégrés du régime – viennent heurter les intérêts des membres de l'organisation les plus puissants.

460 ***Secrétariat.*** Le Secrétariat emploie environ 40 000 personnes et il est placé sous la responsabilité d'un Secrétaire général, plus haut fonc-

1. V. ss 122.
2. V. ss 395.
3. V. ss 395.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tionnaire de l'organisation. Autorité morale indéniable, il incarne et personnalise l'Organisation des Nations Unies (le chapitre XV de la Charte lui est consacré). Le Secrétaire est élu pour un mandat de 5 ans renouvelable au terme d'une campagne très politique puisque son élection, par l'Assemblée, se fait sur recommandation du Conseil de sécurité (avec l'exercice possible du droit de veto). Il ne peut, en pratique, être issu d'un État trop puissant et il doit ménager les susceptibilités des membres permanents sous peine de ne pas être élu ou réélu. Il s'agit d'une fonction qui exige à la fois de la prudence – pour ne pas braquer les parties ou les autres organes – mais aussi un peu d'audace – pour faire vivre l'institution et défendre ses buts et principes. L'exercice est délicat et certains n'ont pas su trouver le juste équilibre et se sont heurtés à un ou plusieurs membres permanents. Dans ces conditions, la personnalité du titulaire comme le contexte international influent beaucoup sur la dynamique de cet organe [1]. Certains ont été plus « secrétaires » et d'autres plus « généraux », pour reprendre une formule classique. Le Secrétaire général actuel, depuis le 1er janvier 2017, est l'ancien Premier ministre portugais António Guterres, qui fut auparavant Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. En 2020, il n'a pas ménagé ses efforts pour essayer de remettre le Conseil de sécurité au centre de l'échiquier international alors que le monde était paralysé par la pandémie de Covid-19 [2].

Le Secrétaire général participe à toutes les réunions des organes principaux de l'ONU (sauf celles de la Cour internationale de Justice). Il peut « attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (article 99). Plus généralement, le Secrétaire est autorisé à s'exprimer sur toute question qui intéresse l'organisation. Il nomme et dirige, dans une structure très hiérarchisée, un personnel important, réparti dans le monde entier (le siège de l'ONU est à New York mais l'organisation dispose aussi de bureaux à Genève, Vienne ou Nairobi, tout comme à Addis-Abeba, Bangkok, Beyrouth, Santiago, etc.). La direction des nombreux départements rattachés au Secrétariat fait toutefois l'objet d'arbitrages politiques et géographiques, et de certaines habitudes. Il est

1. Neuf hommes ont assumé la fonction depuis la création de l'ONU : le Norvégien Trygve Lie (1946-1952, contraint de démissionner après s'être aliéné le soutien de l'URSS lors de l'opération de Corée puis des États-Unis en soutenant le gouvernement communiste chinois), le Suédois Dag Hammarskjöld (1953-1961, mort au Congo dans un accident d'avion en partie inexpliqué), le Birman U Thant (1951-1971), l'Autrichien Kurt Waldheim (1972-1981), le Péruvien Javier Pérez de Cuéllar (1982-1991, prix Nobel de la paix au nom des « casques bleus »), l'Égyptien Boutros Boutros-Ghali (1992-1996, qui n'a pu être réélu en raison de l'opposition des États-Unis, heurtés par certaines de ses prises de position), le Ghanéen Kofi Annan (1997-2007, prix Nobel de la paix après le Sommet du Millénaire), le Sud-Coréen Ban Ki-moon (2007-2017, personnalité discrète sinon effacée), et donc depuis 2017 le Portugais António Gutteres (réélu en 2021).
2. António Guterres a notamment appelé à un cessez-le-feu mondial : « la furie avec laquelle s'abat le virus montre bien que se faire la guerre est une folie. C'est la raison pour laquelle j'appelle aujourd'hui à un cessez-le-feu immédiat, partout dans le monde. L'heure est venue de laisser les conflits armés derrière nous pour concentrer nos efforts sur le véritable combat de nos vies », Nations Unies, 23 mars 2020,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ainsi convenu en pratique que le chef du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) doit être un Français.

461 ***Cour internationale de Justice.*** Il s'agit de l'organe judiciaire principal de l'ONU (chapitre XIV de la Charte et Statut constitutif annexé) et de la plus ancienne juridiction internationale permanente disponible pour résoudre tout désaccord juridique entre États. Les membres des Nations Unies sont *ipso facto* parties au Statut de la CIJ (article 93) et ils s'engagent à se conformer à une décision de la Cour dans un litige auquel ils seraient parties (article 94). La Cour siège au Palais de la paix de La Haye (Pays-Bas), loin des autres organes principaux de l'ONU (New York). Elle est composée de 15 juges élus pour 9 ans par l'Assemblée et le Conseil en tenant compte de leur nécessaire diversité de provenance géographique et culturelle. On observera toutefois que jusqu'en 2017 chaque membre permanent a toujours réussi à y faire élire l'un de ses ressortissants. L'échec de la candidature britannique au profit du candidat indien a d'ailleurs été vécu comme un symbole du déclin de l'influence européenne sinon occidentale dans les organisations internationales et leurs organes. Le 8 février 2021, la Cour a élu Joan E. Donoghue (États-Unis) présidente de la Cour et Kirill Gevorgian (Russie) vice-président. La CIJ a une double mission, contentieuse et consultative.

Elle est donc d'abord chargée de régler, conformément au droit international, les différends d'ordre juridique entre États qui lui seraient soumis, via son greffe, et sur la base de leur consentement préalable [1]. Depuis 1947, près de 200 affaires ont ainsi été inscrites au rôle. La pratique demeure donc relativement faible. Il n'empêche, si la CIJ n'a pas été sollicitée pour des différends mineurs, faute d'intérêt au regard du coût et de la lenteur de ses procédures, si elle est restée impuissante dans certains conflits majeurs, faute d'engagement juridictionnel des deux parties en cause, des questions sensibles politiquement et délicates juridiquement lui ont néanmoins été soumises. On songe, par exemple, à l'affaire de la Serbie contre douze États membres de l'OTAN à la suite de bombardements sur le territoire de celle-ci [2], à l'affaire opposant le Nicaragua aux États-Unis en raison d'activités militaires ou paramilitaires sur son territoire et contre lui [3], ou encore à celle opposant la République démocratique du Congo à l'Ouganda à propos d'occupation de guerre [4]. Plus récemment, la CIJ n'a pas hésité, dans un contexte politique tendu et sur le fondement d'une violation alléguée d'un traité d'amitié remontant à 1955, à ordonner à titre conservatoire aux États-Unis de « supprimer toute entrave [...] à la libre exportation vers le territoire de la République isla-

SG/SM/20018. V. aussi *Covid-19 and Human Rights. We are all in this together*, avril 2020 (https://www.un.org).

1. V. ss 388 s.
2. V. notamment CIJ, communiqué de presse, n° 2004/46, 15 décembre 2004.
3. CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, déjà cité.
4. CIJ, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo*, Arrêt du 19 décembre 2005, *Recueil* 2005, § 168.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

mique d'Iran » de médicaments et de matériel médical, denrées alimentaires ou produits agricoles, de pièces nécessaires à la sécurité de l'aviation civile, portant ainsi atteinte au discours américain sur la légitimité des sanctions adoptées contre l'Iran en raison de sa prétendue prolifération nucléaire [1]. On observe désormais que de plus en plus de litiges renvoyant à des crises de haute intensité (*Qatar contre Émirats arabes unis, Ukraine contre Russie*, etc.) sont pendants devant la CIJ. Le rôle de la Cour dans le dévoilement des règles du droit international général, dans l'interprétation de certains instruments ou dans le règlement de différends territoriaux ou maritimes a été indéniablement utile. Certains contentieux sont récurrents, s'agissant par exemple du manquement allégué aux obligations découlant de l'assistance consulaire prévue à l'article 36 de la Convention de Vienne de 1963. D'autres apparaissent plus singuliers, à l'image d'affaires portées à la Cour par des États qui n'ont pas toujours un intérêt immédiat et personnel à le faire. On peut citer ici l'instance introduite par la Gambie à l'encontre du Myanmar (2019) qui peut être vue comme une sorte d'*actio popularis*. La responsabilité du Myanmar fut engagée pour manquement à la Convention sur la prévention et répression du génocide (en raison des mesures prises à l'encontre des Rohingya sous prétexte de la lutte contre le terrorisme) [2].

La CIJ peut ensuite rendre des avis consultatifs sur des questions juridiques qui lui seraient adressées par l'Assemblée générale (le plus souvent) ou le Conseil de sécurité (très rarement), ou tout autre organe ou Institution spécialisée autorisé à le faire et sur des questions se posant dans le cadre de leurs activités – le Secrétaire général de l'ONU ne se voit pas reconnaître cette possibilité (les États voulant garder un contrôle politique de la procédure). De tels avis, s'ils ne sauraient lier les parties intéressées, constituent cependant des positions écoutées et redoutées. Quelques-uns furent particulièrement discutés, à l'instar de celui sur la licéité de la menace ou de l'emploi de l'arme nucléaire [3] ou celui sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé [4].

En dernière analyse, le rayonnement de la Cour peut désormais souffrir de la multiplication de juridictions internationales qui, si elles officient dans des domaines spécialisés, sont néanmoins susceptibles de remettre en cause la centralité de sa jurisprudence. Certaines dissonances avec des interprétations faites par des juridictions pénales internationales quant au critère d'imputation à l'État d'actes commis par des particuliers

1. CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires conclu en 1955*, Ordonnance en indication de mesures conservatoires du 3 octobre 2018.
2. CIJ, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Gambie c. Myanmar), Requête, 11 novembre 2019 (avec demande en indication de mesures conservatoires).
3. CIJ, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, déjà cité.
4. CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, déjà cité.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sont bien connues [1]. Plus récemment, le Tribunal international du droit de la mer apparaît « marcher un peu sur les plates-bandes » de la Cour en mettant en place plusieurs chambres spécialisées et en étant de plus en plus sollicité, au-delà du contentieux sur les saisies, pour des questions de délimitation maritime – alors que la CIJ propose ici une jurisprudence de référence.

§ 3. Organes subsidiaires

462 ***Intérêt de créer des organes subsidiaires.*** Le génie des organisations internationales réside autant dans la qualité de leur structure originale que dans leur capacité à s'adapter à un environnement mouvant. Leur aptitude à aller dans le détail des missions qui leur sont confiées est parfois remarquable. Dans cet objectif et afin de ne pas avoir à amender systématiquement leur charte constitutive, les organes principaux des organisations internationales se voient fréquemment habilités à créer, selon les circonstances, les organes subsidiaires qu'ils jugent indispensables à leur action. Ceux-ci dépendent de l'organisation et en sont une sorte de démembrement utile à la réalisation de ses buts. Une telle possibilité donne la souplesse indispensable à l'exercice de son office. En pratique, d'ailleurs, même en cas de silence du texte constitutif, on peut se demander si le pouvoir de créer de tels organismes n'est pas inhérent à ceux reconnus aux organes principaux d'une organisation internationale.

Il ne saurait toutefois être question d'instituer des organes dont les fonctions ne sont pas rattachables à l'objet et au but de l'organisation. De même, les organes subsidiaires ne peuvent exercer des responsabilités que les organes principaux ne sont pas en mesure de déléguer ou de confier. En toute hypothèse, les délibérations de ceux-ci suffisent à mettre en place de telles institutions, et il n'est nul besoin d'un accord international complémentaire. Cela ne signifie pas que les États se désintéressent de tels organes. Ils cherchent bien évidemment à ce qu'ils puissent correspondre à leurs intérêts et veillent, à défaut, à ce que leur portée juridique soit limitée. Il faut dire que les organes subsidiaires ne sont pas nécessairement des organes secondaires. Ils peuvent avoir un rôle fondamental et certains pouvoirs, à l'instar de ceux reconnus au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et à son Tribunal d'appel (les décisions doivent être exécutées [2]) ou aux tribunaux pénaux internationaux institués par le Conseil de sécurité, ne sont pas négligeables. Quoi qu'il en soit, toutes les grandes organisations internationales ont ainsi créé de tels organes, ordinairement dénommés comités, commissions, conseils, etc. et chargés d'une mission spéciale liée aux buts de l'organi-

1. V. CIJ, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Montenegro), déjà cité, § 400 s. (sur le critère de « contrôle effectif » et celui de « contrôle global » défendu par le TPIY).
2. V. CIJ, *Effet de jugements du tribunal administratif des NU accordant indemnité*, Avis consultatif du 13 juillet 1954, *Recueil* 1954, 47.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sation « mère ». Il peut s'agir d'organismes d'information, de consultation ou d'expertise quelconque ; d'organismes intervenant dans le règlement pacifique d'un différend (une commission d'enquête, par exemple) ; ou d'organismes de planification ou de gestion administrative (comme les fonds et programmes onusiens). Ils peuvent être permanents ou temporaires, intergouvernementaux ou intégrés. Les possibilités sont immenses.

463 ***Pratique.*** L'article 7 § 2 de la Charte de l'ONU précise que « les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte ». Précisément, celle-ci autorise l'Assemblée générale (article 22), le Conseil de sécurité (article 29) et le Conseil économique et social (article 68) à instituer de tels organes. Les institutions spécialisées se voient également reconnaître cette possibilité. En pratique, plusieurs centaines d'organes subsidiaires furent établis par les organes ou institutions onusiens autorisés à le faire. Des organes subsidiaires initialement créés par un organe principal de l'ONU ont même pu être supplantés par une invention comparable mais provenant d'un autre organe principal. Par exemple, la Commission des droits de l'homme, créée par l'ECOSOC en 1946 et dont on a pu apprécier le rôle, a été remplacée en 2006 par le Conseil des droits de l'homme créé par l'Assemblée générale [1]. Dans le cadre de l'ONU, tous les types possibles d'organes subsidiaires ont finalement été expérimentés : les organes juridictionnels (« civils » comme le Tribunal administratif des Nations Unies ou « pénaux » comme les TPI) ; les organes de conseil ou de recherche (comme la Commission du droit international ou l'UNIDIR) ; les organes de planification (tels que la CNUCED, le HCR ou le Programme alimentaire mondial). Certains étaient ou sont composés d'experts, d'autres de représentants des gouvernements (comme le Comité de décolonisation). En tout état de cause, le régime juridique de ces organes, leur budget, leur rôle et leur dynamique n'ont que très peu en commun, de sorte qu'il est bien difficile d'en faire une typologie. On remarquera simplement que le Conseil de sécurité s'appuie de plus en plus sur les travaux d'organes subsidiaires qu'il a pu instituer par une ou plusieurs de ses résolutions. Ces groupes ou comités interviennent sur des questions de procédure (documentation par exemple) ou de fond (régimes de sanctions, lutte contre le terrorisme, opérations de maintien de la paix, etc.). Le Comité contre le terrorisme, par exemple, vient évaluer et soutenir les engagements des États parties à l'ONU, au regard des résolutions 1373 et 1624 [2]. Des comités des sanctions, par ailleurs, comme celui concernant « Daech, Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés », peuvent être mis en place pour suivre les mesures décidées par le Conseil de sécurité dans une situation donnée (embargos sur les armes, interdictions de voyager, gel des avoirs, etc.).

1. V. ss 416 s.
2. S/RES/1373, 28 septembre 2001, et S/RES/1624, 2 mars 2007.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

Une dynamique indéniable mais partiale

464 ***Poids de l'environnement politique et institutionnel.*** Il ne saurait être question de revenir de manière exhaustive sur l'ensemble du bilan de l'ONU, plus de soixante-quinze ans après l'entrée en vigueur de la Charte. On peut simplement observer quelques tendances et discuter de la pratique du Conseil de sécurité dont on a dit qu'il était l'organe majeur de l'organisation. Mais il faut au préalable souligner combien l'environnement politique et institutionnel de l'ONU a profondément évolué depuis 1945, sans d'ailleurs que le texte de la Charte ne soit modifié en conséquence. Créées au lendemain d'une guerre interétatique et dans un système international encore multipolaire, les Nations Unies ont dû faire face et s'adapter à un autre monde [1]. L'ONU a ainsi assisté à la bipolarisation des relations internationales, à la décolonisation et à la multiplication conséquente des États parties à leur instrument constitutif, à la dissuasion nucléaire et à son impact sur le système international, à l'émergence d'acteurs non étatiques, à la mondialisation et à l'interdépendance économique qui en a résulté, à la démocratisation des régimes politiques, à la montée du terrorisme qui plonge le monde dans une sorte d'« insécurité collective » [2] permanente, etc. Bref, si son bilan doit être discuté et qu'on ne peut nier certains échecs, sa résilience impressionne. Il faut aussi observer que l'ONU a suscité et suscite encore des attentes et des projections qui ne sont pas toujours raisonnables et qui ne correspondent pas à ce que l'on peut attendre d'une organisation interétatique instituée dans le monde tel qu'il est. Celle-là, aussi puissante soit-elle, ne peut finalement être *autre chose* que le miroir de celui-ci.

465 ***Essai de bilan des Nation Unies.*** D'une manière générale, on peut dire que l'ONU s'est montrée en pratique à la fois indispensable et insuffisante.

1. Certaines dispositions de la Charte soulignent le poids du contexte de la Seconde Guerre mondiale dans la définition du régime, au-delà même de l'identité des membres permanents du Conseil de sécurité. Ainsi, l'article 107 énonce : « Aucune disposition de la présente Charte n'affecte ou n'interdit, vis-à-vis d'un État qui, au cours de la Seconde Guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte, une action entreprise ou autorisée, comme suite de cette guerre, par les gouvernements qui ont la responsabilité de cette action. »
2. A. Dejammet, « Que reste-t-il de la sécurité collective ? », in G. Devin (dir.), *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Paris, Presses de Science Po, 2009, 271 p., p. 43.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Indispensable comme forum de discussion et comme vecteur de la décolonisation, des droits de l'homme, du règlement pacifique des différends, de l'assistance humanitaire ou sanitaire, du rappel des règles générales du droit international, de l'organisation des communications aériennes ou maritimes, de l'amélioration des coopérations techniques, etc. – de ce qui peut faire, à long terme, un monde plus stable et offrant de meilleures conditions de vie. *Insuffisante* en tant que pièce centrale de la sécurité collective, garante de la paix et de la sécurité internationales, ou « pompier » intervenant pour apaiser immédiatement des tensions et régler une crise majeure. L'organisation s'est ici heurtée aux intérêts de ses membres et à leurs désaccords, et n'a pu suffisamment peser sur le cours des rapports interétatiques. Sa force dissuasive et ses actes réactifs n'ont certainement pas eu l'efficacité initialement escomptée. L'organisation traverse aujourd'hui une crise de légitimité qui correspond à une recomposition incertaine du paysage international et aux attaques multiples contre les institutions multilatérales que quelques émergents ou puissances traditionnelles ne se privent pas de lancer. L'ONU souffre aussi de difficultés financières liées à la volonté de certains de faire pression sur elle et d'obtenir une réorientation de ses actions [1]. Mais les réformes voulues, à supposer qu'elles soient nécessaires, peinent à être mises en œuvre. Il n'en demeure pas moins que l'organisation a su devenir la pièce angulaire des institutions internationales, un pilier de l'ordre « libéral » du monde et un précieux forum où se rencontrent différentes figures et où gravitent toute une série d'acteurs non étatiques. Elle bénéficie d'une médiatisation indéniable et joue, comme le montrent les manifestations quasi permanentes devant son siège, le rôle d'une sorte d'assemblée du monde.

L'ONU a donc su devenir centrale dans le paysage politique international, être, sinon le vecteur d'une « communauté internationale », au moins un théâtre utile et unique des divisions et des tensions entre États. L'ONU jouit en réalité d'une double universalité : géographique, au regard du cercle de ses parties, et thématique, en raison de l'appréciation extensive de ses buts et principes. L'organisation, prix Nobel de la paix (2001) [2], ne s'est pas limitée à une acception étroite de son mandat et elle s'est ainsi impliquée dans des domaines aussi variés que les droits de l'homme, la lutte contre la prolifération nucléaire, le combat contre l'extrême pauvreté ou l'éducation. Elle a promu de nombreux concepts, comme celui de développement durable, de sécurité humaine, d'éducation pour tous ou de patrimoine mondial. Ses organes subsidiaires et institutions spécialisées ont, pour la plupart, accompli leur mission. La majorité des grandes

1. Dotée d'un budget qui s'élève à 3 milliards de dollars (pour 2020), l'organisation subit de plus en plus le versement tardif des contributions statutaires. Pour le Secrétaire général, « la crise actuelle est la crise de liquidités la plus grave que l'Organisation ait connue ces dernières années » (A/74/501, 14 octobre 2019, § 7).
2. La « famille » des Nations Unies a été honorée de multiples prix Nobel (HCR, 1954 ; UNICEF, 1965 ; HCR, 1981 ; « Casques bleus », 1988 ; AIEA, 2005 ; GIEC, 2007 ; Programme alimentaire mondial, 2020) – sans compter les personnalités récompensées pour leur action à travers ou au sein de l'organisation.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

conventions internationales ont ainsi été préparées sous les auspices de l'ONU, à la suite d'un travail préparatoire de la Commission du droit international ou de la Commission puis du Conseil des droits de l'homme.

Si l'on s'intéresse seulement au maintien de la paix et de la sécurité internationales, à son ambition de préserver une sécurité appréciée largement, il faut reconnaître que l'ONU présente un bilan que l'on peut juger insuffisant. Mais cela ne signifie pas qu'il est nul. L'organisation s'est ainsi montrée inventive pour dépasser la paralysie politique – relative – de ses organes durant la Guerre froide ou les oppositions entre ses membres. La mise en place des opérations de maintien de la paix est un bon exemple, sorte de troisième voie entre la non-intervention et une intervention sous le régime du chapitre VII. Elle a su également s'adapter aux situations locales, prendre par exemple en charge l'administration de deux pays ravagés par les conflits : le Kosovo et le Timor oriental. Elle a parfois bien accompagné des situations critiques comme en Namibie, au Mozambique, au Cambodge, en Côte d'Ivoire, au Libéria ou en Haïti – à la suite de violences post-électorales et de conflits internes majeurs. En revanche, elle est restée impuissante, parfois bloquée par l'indifférence ou les conflits entre ses membres, s'agissant des massacres et des crises en ex-Yougoslavie, au Rwanda ou en Somalie. L'ONU a aussi souffert de plusieurs stratégies de contournement, unilatérales ou plurilatérales. Des puissances et d'autres organisations internationales ont pu, à un moment, agir sans elle et contre ses buts ou ses principes.

Ce premier panorama demande en tout état de cause de revenir plus précisément sur le bilan du Conseil de sécurité.

SECTION 1

Puissance et impuissance du Conseil de sécurité

466 ***Perceptions.*** L'Assemblée générale de l'ONU peut apparaître comme l'organe des petites et moyennes puissances qui peuvent s'en servir pour relayer leurs positions et y trouver un démultiplicateur de puissance – avec une logique majoritaire qui fait la part belle à la force du nombre. Le Conseil de sécurité, pour sa part, est davantage l'organe des puissants, la scène de leurs accords et de leurs désaccords. Il a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et il est le seul à pouvoir prendre des actes universellement contraignants, qui peuvent notamment autoriser le recours à la force armée. Dans ces conditions, le Conseil est en quelque sorte le métronome de l'Organisation des Nations Unies. Si ses membres parviennent à s'entendre, alors l'ONU peut utilement servir n'importe quelle cause et devenir parfaitement incon-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tournable dans la régulation des relations internationales. On l'a dit, l'instrument est suffisamment souple pour accompagner juridiquement toute volonté des parties. En revanche, si ses membres ne parviennent pas à s'entendre, alors l'ONU fonctionne en mode résiduel et l'organisation se trouve nécessairement en retrait de la société politique qu'elle est pourtant censée garantir. Face à un contexte difficile, l'ONU, en général, et le Conseil de sécurité, en particulier, peuvent être des accusés de choix, de ceux qui permettent de ne pas pointer les défaillances de l'État et les limites de ce que l'on peut attendre de la régulation des relations internationales. On confond pourtant symptômes et causes. La paralysie éventuelle du Conseil, qui n'est souvent que relative même dans des situations aussi graves que la crise syrienne à partir de 2011, n'est que le reflet des positions incompatibles des plus puissants. C'est dans ces conditions et perceptions générales qu'il faut apprécier les différentes vies et l'œuvre du Conseil de sécurité.

§ 1. Vies du Conseil

467 ***Préalable.*** En plus de sept décennies d'existence, le Conseil a connu trois grandes phases d'existence et deux grandes ruptures avec la lettre et l'esprit initial de la Charte pour devenir ce qu'il est aujourd'hui, soit le produit d'un texte, d'un régime, mais aussi le produit d'une pratique, d'un « système de variables déterminantes » pour reprendre la formule de la constitutionnaliste Marie-Anne Cohendet dans son analyse du fonctionnement de la Ve République [1]. Ce système comprend ici des éléments juridiques et non juridiques qui gouvernent l'orientation et les capacités réelles du Conseil de sécurité (histoire, précédents, ruptures avec le texte initial, contexte diplomatique et sécuritaire, type de crises dont il est saisi, etc.). En somme, si le texte de la Charte a peu changé s'agissant du Conseil, si ce n'est une fois à propos de sa composition [2], sa pratique éclairée par le contexte a profondément évolué.

468 ***Quatre vies, deux ruptures.*** La première vie du Conseil de sécurité a plutôt été hésitante et le Conseil a d'abord été « tâtonnant ». Organe déjà imaginé à Yalta, en février 1945, ses inventeurs le voulaient comme l'instrument de l'équilibre entre les puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale. Mais il a rapidement dû s'adapter au contexte de la Guerre froide et au poids du veto dans ses délibérations. Le Conseil a pourtant essayé de contourner ou d'adapter ses règles de fonctionnement, profitant notamment de l'absence de l'URSS lors de la Guerre de Corée (1950) et acceptant que l'Assemblée générale, avec la résolution

1. V. notamment M.-A. Cohendet, « *Le Système des variables déterminantes* », in *Mélanges Jean Gicquel, constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, Lextenso éditions, 2008, 630 p., p. 119-134.
2. V. ss 441.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

« Acheson » [1], puisse prendre le relais. Dans ces années de jeunesse, le Conseil de sécurité a subi une première rupture avec son régime général car il a été privé de l'outil d'appui militaire prévu [2]. Il a ainsi fonctionné depuis sa création en étant amputé de son bras armé, ce qui a accru sa dépendance envers les États membres.

La deuxième vie du Conseil, à la suite de ces premières années de « cadrage », a plutôt été effacée, le Conseil apparaissant dans les années 1960 comme « dormant », victime des tensions et des guerres de position entre les deux superpuissances qui n'entendaient pas qu'il puisse jouer son rôle. Il fut ainsi marginalisé pendant plusieurs décennies. À cette époque, la décolonisation est plutôt venue renforcer l'Assemblée générale dont la majorité n'était désormais plus favorable au bloc occidental. Elle a alors revendiqué une troisième voie, celle des non-alignés, et tenté de promouvoir un Nouvel ordre économique international (NOEI). Le Conseil, délaissé par les États-Unis et l'URSS, ne put guère qu'endosser certaines initiatives de l'Assemblée et intervenir ponctuellement pour condamner l'apartheid en Afrique du Sud ou se saisir de l'indépendance de la Rhodésie du Sud [3].

La troisième vie du Conseil commence certainement avec la fin de la Guerre froide. Il (re)trouve épisodiquement la plénitude de ses moyens. On le voit avec la multiplication des opérations de maintien de la paix au lendemain de la fin de l'URSS (autant en deux ans qu'en 46 ans de pratique). Entre 1989 et 1994 le nombre de « Casques bleus » passe de 11 000 à 75 000. On le voit également avec l'intervention visant à empêcher l'annexion du Koweït par l'Irak en 1990. Il autorise ainsi le recours à la force contre le régime de Saddam Hussein [4] puis adopte plusieurs résolutions relatives à d'autres situations qui témoignent de l'inventivité et de la diversité des mesures qu'il peut prendre. Le Conseil a ainsi créé des tribunaux pénaux internationaux [5], pris des « sanctions » sans précédent contre des acteurs non étatiques, comme les groupes terroristes, et les États qui les soutiennent [6], développé la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive [7], repris à son compte le concept de responsabilité de protéger [8], déféré deux situations à la Cour pénale internationale [9], etc. En résumé, le Conseil a multiplié le rythme de ses réunions (près de 500 par an contre quelques dizaines seulement auparavant) et le

1. V. ss 473.
2. Contrairement aux dispositions de la Charte, les États parties n'ont pas mis à sa disposition « les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales » (article 43) ou maintenu des « contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale » (article 45).
3. V. par exemple S/RES/216, 12 novembre 1965 ou S/RES/554, 17 août 1984.
4. S/RES/678, 29 novembre 1990.
5. S/RES/827, 25 mai 1993 et S/RES/955, 8 novembre 1994.
6. S/RES/1373, 28 septembre 2001.
7. S/RES/1540, 28 avril 2004.
8. V. par exemple S/RES/1973, 17 mars 2011.
9. S/RES/1593, 31 mars 2005 et S/RES/1970, 26 février 2011.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nombre de résolutions qu'il adopte chaque année (trois fois plus qu'avant la Guerre froide).

Enfin, le Conseil connaît aujourd'hui une nouvelle phase délicate. Depuis le début du XXIe siècle, le dialogue redevient difficile et les textes adoptés sont moins ambitieux qu'ils ont pu l'être dans le passé. On constate ainsi que le Conseil est de nouveau paralysé, mais seulement occasionnellement et non de manière permanente comme pendant la Guerre froide. Les situations au Kosovo (1999), en Irak (2003), en Géorgie (2006), en Ukraine (2014), en Syrie (depuis 2011) sont ainsi venues s'ajouter à celle de la Palestine comme moments de blocage du Conseil, soit parce que l'un des membres permanents a voté contre un projet de résolution, soit parce que la majorité exigée n'a pu être réunie. L'environnement international voit des menaces à la sécurité internationale se renouveler ou se « privatiser », et les discussions entre membres permanents se complexifient avec l'affirmation de la Chine et les évolutions des politiques étrangères de la Russie ou des États-Unis. Or, on le sait, les inventeurs ont reconnu aux membres permanents la faculté d'empêcher l'adoption d'un projet de résolution, ils n'entendaient pas permettre à l'ONU de venir s'ingérer dans une crise si l'un des « P5 » ne le souhaitait pas. Dans ces conditions, les « sanctuaires » hors de portée du Conseil – soit les situations de crises qui se déroulent dans la zone d'influence d'un des membres permanents – se multiplient. L'enceinte redevient un lieu d'affrontements et les contournements de l'autorité du Conseil apparaissent également plus fréquents. Même la paralysie sans précédent entraînée par la pandémie de Covid-19 n'a pas conduit le Conseil de sécurité à prendre toute la mesure de la crise et à assumer un leadership bienvenu dans le chaos des réactions unilatérales à la pandémie, en adoptant par exemple des résolutions qui auraient pu renforcer les recommandations de l'OMS [1].

§ 2. Œuvre du Conseil

469 ***Un organe étalon.*** La puissance et l'impuissance du Conseil de sécurité peuvent se mesurer au sort réservé en soixante-quinze ans de pratique aux dispositions cadres de la Charte s'agissant du recours à la force [2]. Après tout, c'est lui qui est le garant principal du régime posé en 1945. L'expérience montre qu'il a n'a pu ici qu'exercer *a minima* les responsabilités qui sont les siennes mais qu'il a su inventer des palliatifs aux limites politiques de son office sans pouvoir toutefois empêcher que des contournements s'opèrent.

1. V. cependant S/RES/2532, 1er juillet 2020, et surtout S/RES/2565, 26 février 2021.
2. V. ss 370 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

A. Dispositif et exercice

470 ***Cadre normatif.*** Pour mémoire, l'article 2 § 4 énonce que les membres de l'organisation doivent s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». On peut y voir une interdiction globale et absolue de la guerre entre États ou, plus raisonnablement, une régulation ambitieuse et dynamique de l'usage de la force. *Ambitieuse*, car à la lecture de la disposition et malgré les restrictions posées, on ne voit pas quel objectif pourrait valider un recours à la force en dehors de la médiatisation du Conseil de sécurité (avec les pouvoirs qui lui sont reconnus par le chapitre VII de la Charte) ou de l'exercice de la légitime défense, même si l'hypothèse des « interventions d'humanité » a pu être discutée[1]. En somme, tout recours unilatéral offensif ne saurait être régulièrement considéré comme licite. *Dynamique*, car si le texte ne mentionnait pas le recours à la force imputable à un acteur non étatique, ou dirigé contre lui, la pratique des États et du Conseil est venue élargir le spectre de l'article 2 § 4 aux hypothèses visant un groupe terroriste notamment.

Quoi qu'il en soit, le Conseil de sécurité ne semble pas avoir été en capacité de faire respecter les dispositions fortes de la Charte relatives au recours à la force. Depuis 1945, les États sont intervenus militairement à l'étranger à de nombreuses reprises. Si la violence dans les rapports internationaux a pu muer (en étant également le fait désormais d'acteurs non étatiques) voire baisser, elle demeure une donnée centrale des affaires mondiales. Certains auteurs en concluent même que la pratique est venue rendre caduques les normes posées. Celles-ci seraient ainsi tombées en désuétude à force d'être violées par les parties à la Charte et notamment par les grandes puissances[2]. C'est négliger que les États en cause prennent grand soin de considérer que leurs actes ne sont en rien contraires à un *jus ad bellum* qu'ils interprètent toutefois audacieusement. La légitime défense comme exception à l'illicéité des recours décentralisés à la force est d'ailleurs devenue un enjeu central en pratique. Il est vrai que cette disposition se trouve au cœur de la Charte et que sa définition, somme toute assez équivoque, peut être interprétée de différentes façons, de sorte qu'elle apparaît, dans ses contours, pour le moins incertaine[3].

471 ***Le Conseil comme organe d'habilitation.*** Les États membres et les grandes puissances n'ont jamais voulu investir dans la dimension militaire du Conseil. Contrairement à d'autres organisations comme l'OTAN, il ne

1. V. ss 382.
2. V. notamment M. J. Glennon, « How International Rules Die », *Georgetown Law Journal*, vol. 93, 2005, p. 939-991.
3. V. ss 380 s. Et le Conseil de sécurité s'est bien gardé d'intervenir pour dévoiler plus précisément ce qui, selon lui, relevait de l'article 51 sur la légitime défense, pour établir une sorte de guide d'application de cette disposition.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

peut s'appuyer, en pratique, sur une instance de type comité militaire ou comité d'État-major – pourtant initialement prévue à l'article 47. Ses prises d'information, ses décisions et ses plans d'intervention dépendent donc entièrement d'éléments et d'appréciations provenant de ses États membres. La situation en Libye, en 2011, en fournit un bon exemple. Le Conseil de sécurité ne bénéficiait pas de sa propre analyse des massacres allégués et des affrontements en cours entre les forces loyales au régime du Colonel Kadhafi et les rebelles. Et il n'a pas été en mesure, ensuite, de s'assurer que les opérations militaires engagées par la France ou le Royaume-Uni, notamment, étaient bien conformes au mandat qu'il leur avait confié par la résolution 1973. Plus généralement, les différentes vies et mues de cet organe restreint ont abouti, aujourd'hui, à ce qu'il ne puisse, au mieux, qu'habiliter certains États ou organisations à recourir à la force au nom des Nations Unies. Puissance de décision, il n'est pas une puissance d'exécution. Il s'expose ainsi à la critique de ceux qui y voient une défausse au profit des puissances interventionnistes. Le Conseil de sécurité a décidé à plusieurs reprises d'autoriser une mission de police (en Corée, 1950, ou contre l'Irak, 1990) ou de reconnaître qu'un État agissait en légitime défense, en particulier à la suite d'attaques terroristes. Enfin, le Conseil a su inventer un nouveau type d'interventions, les opérations de maintien de la paix dont le rôle ne saurait être négligé en dépit parfois de certaines incompréhensions quant à leurs mandats et de la dépendance aux contributeurs de troupes. Pour le reste, les autres organes ou les États parties ont appris, plus ou moins efficacement, à contourner les blocages du Conseil.

B. Dérivatifs et contournements

472 ***Opérations de maintien de la paix.*** Il s'agit d'interventions non coercitives, aux attributions limitées. Elles n'étaient pas initialement prévues dans la Charte des Nations Unies. L'ONU a ainsi investi dans des sortes d'« interventions tampons », des forces d'observation et d'interposition entre les belligérants, censées garantir un cessez-le-feu ou faciliter un apaisement, à défaut de rétablir pleinement la paix et la sécurité internationales. Ces opérations, nombreuses (plus de 70 depuis 1948, dont une majorité depuis la fin de la Guerre froide), obéissent chacune à des règles et modèles qui leur sont propres. Impartialité, consentement de l'État d'accueil et non-recours à la force (sauf légitime défense) en sont, en théorie, les principes directeurs. Dès 1948, l'envoi d'observateurs militaires non armés au Moyen-Orient ou en Inde, en constituait les prémices. Reprises ensuite par l'Assemblée générale à la suite de l'intervention franco-britannique à Suez (première OMP armée), « musclées » à partir du Congo (1960, plus de 20 000 soldats déployés), de telles opérations, conçues à l'origine comme un substitut *ad hoc* à une mesure de contrainte, furent rapidement intégrées à la « boîte à outils » du Conseil de sécurité. On distingue à présent les OMP de « première », de « deuxième » et de « troisième » génération. Il n'est plus seulement ques-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tion de faire du « maintien de la paix » mais de contribuer au rétablissement de la situation (*peace making*, *peace building*). Les « Casques bleus » sont donc aujourd'hui mandatés pour des objectifs variés (interposition mais aussi déminage, assistance électorale, accès à la justice, etc.) et deviennent des acteurs majeurs de la reconstruction d'un pays. Leur position sur le terrain peut du reste créer des attentes auxquelles ils ne sont pas toujours en capacité de répondre.

On pouvait compter début 2021 près de 100 000 soldats, policiers et personnels déployés dans douze opérations en Europe (Kosovo, Chypre), au Moyen-Orient (région entière, Liban, Golan), en Asie (Inde/Pakistan) mais surtout en Afrique (Sahara occidental, Mali, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Abiyé, Soudan du Sud). Le Français Jean-Pierre Lacroix dirige, depuis 2017, le département onusien des opérations de maintien de la paix. Il faut dire que de telles opérations visent souvent l'Afrique francophone. Plus largement, c'est le Sud qui contribue principalement aux effectifs de terrain (en particulier la Chine, le Bangladesh, le Pakistan, le Nigéria, la Tanzanie ou l'Indonésie – c'est aussi pour eux l'occasion d'« observer » les terrains d'intervention, de former leurs soldats et parfois de gagner un peu d'argent au regard de la solde versée) tandis que c'est le Nord qui finance ces opérations (États-Unis, Canada, France, Europe, Russie). Les dotations en matériel et la formation des troupes mises à disposition sont souvent insuffisantes. Les réussites et les échecs de ces missions en disent de toute façon long sur les potentialités et les limites de l'ONU. La passivité des forces onusiennes face à des exactions qui ont pu se dérouler sous leurs yeux (en ex-Yougoslavie, au Darfour ou en Centrafrique, par exemple) renvoie avant tout à l'ambiguïté de leur mandat et à la volonté des États contributeurs de limiter les pertes humaines. Personne n'est vraiment prêt à mourir pour Djouba ou Bangui. Pourtant, les OMP, par leur seule présence, contribuent certainement à stabiliser la situation ou à limiter la montée aux extrêmes des parties en présence [1]. Il faut simplement regretter que le déploiement de « Casques bleus » souffre de l'absence d'une doctrine visible et du soutien politique indispensable à la réalisation des objectifs qui leur sont donnés [2]. Et il est particulièrement préoccupant que l'action

1. V. ici les évaluations proposées par le réseau d'origine norvégienne *The Effectiveness of Peace Operations Network* (https://effectivepeaceops.net/). Plus largement, L. Howard, *Power in Peacekeeping*, Cambridge University Press, 2019, 274 p. Et, comme le dit Gérard Araud, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies de 2009 à 2014, « chaque fois qu'avec le Conseil de sécurité, j'ai rendu visite à une mission de maintien de la paix, au Soudan du Sud, à Haïti ou en République démocratique du Congo, j'ai vu dans les Casques bleus le seul rempart existant pour faire reculer les massacres et les viols, et, dans les agences des Nations Unies les seules institutions qui se préoccupaient des populations civiles. Tout n'y est pas parfait, loin de là, mais ôtez les Nations Unies et il n'y a plus personne », in K. Lebhour, A. Massot, *Une saison à l'ONU. Au cœur de la diplomatie mondiale*, Paris, Steinkis, 2018, 207 p., p. 3.
2. Plusieurs rapports visant à mieux penser les OMP ont été remis au Conseil de sécurité, à l'instar de celui issu du groupe d'experts présidé par Lakhdar Brahimi en 2000. V. plus récemment la résolution 2378 du Conseil de sécurité, S/RES/2378, 20 septembre 2017.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

des OMP soit désormais menacée par la pression financière de certains grands contributeurs au budget de l'ONU [1].

473 ***Contournements de l'autorité du Conseil.*** Compte tenu de la paralysie du Conseil dans certaines situations, on a pu vouloir le contourner par un transfert de ses compétences à d'autres organes principaux des Nations Unies, ou bien par un renoncement au profit d'autres organisations ou de grandes puissances.

Pour surmonter les oppositions au sein du Conseil de sécurité, on a ainsi pu opportunément tenter de « transférer », par des manœuvres à la régularité douteuse, la responsabilité d'intervenir à l'Assemblée générale d'abord, à des alliances formelles ou d'espèce ensuite. C'est la résolution « Acheson » (Union pour le maintien de la paix, 1950) [2] qui permet à l'Assemblée générale de faire un certain nombre de recommandations lorsqu'il apparaît que le Conseil est bloqué, comme lors de l'intervention soviétique en Afghanistan par exemple. Mais elle n'autorise pas celle-là à se substituer pleinement à celui-ci. L'AGNU ne peut décider d'une intervention armée et ses recommandations ne sont pas contraignantes. De toute façon, le recours à un tel procédé semble aujourd'hui écarté tant la composition actuelle de l'Assemblée n'est plus de nature, décolonisation oblige, à relayer facilement les intérêts de membres permanents du Conseil de sécurité [3].

C'est ensuite vers l'OTAN, ou vers eux-mêmes, que les États-Unis et d'autres se sont tournés pour dépasser l'impuissance constatée du Conseil dans certaines situations. Ce dernier a d'abord encouragé le mouvement, puisqu'à défaut d'une mise en œuvre des dispositions de la Charte qui prévoyaient la constitution de forces immédiatement disponibles et commandées par un état-major, on l'a dit, le Conseil n'a jamais été en mesure d'entreprendre lui-même une intervention armée. Il est certain qu'on peine à imaginer dans quelles conditions les États auraient pu accepter de mettre à disposition de l'ONU la vie de leurs soldats. En pratique, le Conseil n'a pu que déléguer et devenir finalement une

1. Conscient de ces difficultés, le Secrétaire général António Guterres, a lancé en 2018 un plan d'action pour le maintien de la paix et obtenu le soutien de 146 États à une Déclaration d'engagements. Il faut dire que les opérations de maintien de la paix, au-delà de la question financière, éprouvent à présent les plus grandes difficultés à remplir leurs missions. Elles « doivent faire face à des conflits plus complexes », à des « adversaires multiples », aux « blocages des processus politiques » et au « terrorisme et à la criminalité transnationale » [https://peacekeeping.un.org].
2. AGNU, Résolution 377 (V), 3 novembre 1950, Union pour le maintien de la paix.
3. En 2016, cependant, face à l'éventualité d'un nouveau blocage du Conseil s'agissant de la situation en Syrie, les États-Unis ont pu menacer de convoquer une session d'urgence de l'Assemblée générale et de proposer l'adoption d'une résolution sur le modèle de 1950. En cas de nouvel échec lié au veto russe, le Conseil aurait ainsi pu voter une résolution de procédure (qui peut être adoptée malgré un vote négatif d'un membre permanent) afin de réunir l'Assemblée générale. La résolution humanitaire a néanmoins été adoptée sans que la Russie ne vote contre, dans un processus où la menace du recours à l'Assemblée générale a peut-être joué un rôle, S/RES/2328, 19 décembre 2016.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

instance d'habilitation et de légitimation, mais non pas un organe de conduite et de contrôle de ses propres mesures de police. Il en est ainsi par exemple de la résolution 678 (1990) qui autorisait l'usage de tous les moyens nécessaires pour rétablir le Koweït dans son statut. Par la suite, le Royaume-Uni ou les États-Unis ont essayé de fonder des interventions ou des projets d'intervention sur des autorisations implicites qu'aurait données le Conseil. Une telle position a pu être soutenue, en vain, à propos de la résolution 1441 (2003) relative à l'Irak. Enfin, des États ont créé des systèmes régionaux de sécurité collective – ce qu'admet l'article 51 de la Charte – afin, dans un premier temps, de compléter l'ONU en proposant un « bras armé » (intervention de l'OTAN en Afghanistan ou en Libye par exemple) puis, dans un second temps, de la concurrencer en entreprenant des opérations militaires en l'absence d'autorisation du Conseil de sécurité (intervention de l'OTAN, toujours, au Kosovo en 1999). C'est ici une sorte de retour aux alliances et la preuve que la sécurité collective ne peut être le seul système de sécurité dans le monde tel qu'il est.

Le stade suprême de ces déviances correspond à l'intervention unilatérale offensive, hors du cadre collectif onusien. On pense surtout à celle des États-Unis en Irak (2003), ou, de manière plus ponctuelle, aux bombardements occidentaux contre des installations de l'armée syrienne régulière à la suite d'une attaque chimique attribuée au régime (2017, et opération *Hamilton* en 2018). De telles opérations soulèvent à n'en pas douter « des problèmes très graves de droit international », pour reprendre la formule de la Cour internationale de Justice à propos de l'intervention militaire dirigée contre la Serbie en 1999 [1]. Les États occidentaux n'ont toutefois pas le monopole des pratiques déviantes. Un bon exemple est l'intervention de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest dans la crise post-électorale en Gambie à l'hiver 2016-2017 [2].

SECTION 2

Critiques et réformes du Conseil de sécurité

474 ***Points de crispation.*** Il n'est finalement pas surprenant qu'un organe restreint aussi puissant suscite des critiques aussi grandes. Elles portent

1. CIJ, *Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. France)*, Ordonnance du 2 juin 1999, Rec. 1999, p. 370, § 16.
2. Alors que le président Jammeh refusait de reconnaître sa défaite, la CEDEAO adoptait une résolution décidant de prendre « toutes les mesures nécessaires » pour garantir le résultat des élections de décembre 2016. Des forces sénégalaises et nigérianes se sont alors engagées dans l'opération « restauration de la démocratie », une intervention militaire limitée à quelques frappes ou incursions et à un contrôle naval. Si la pression

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

logiquement sur la composition et les procédures de vote du Conseil de sécurité. On considère d'abord que cette institution est devenue trop étroite et insuffisamment représentative du monde du XXIe siècle. Le Conseil est deux fois plus sélectif qu'il ne l'était à l'origine [1]. Cette critique est d'autant plus vive que les pouvoirs de cet organe sont importants et ses procédures de vote exorbitantes du droit commun de l'ONU. À supposer que des privilèges catégoriels soient encore nécessaires – et le point fait débat, en particulier en ce qui concerne le droit de veto –, on juge que le statut accordé aux « P5 » et non à d'autres États, ne correspond plus aux rapports de force actuels, à l'émergence d'un nouveau monde, au déclin des puissances européennes et à l'ascension, entre autres, de puissances du Sud. Dans ces conditions, de nombreux États, candidats ou non à un tel statut, et de nombreuses ONG appellent à la réforme de l'organe majeur de l'ONU – même s'ils ne sont pas tous d'accord sur les modifications nécessaires. Le sujet est même devenu, au fil des ans, un « serpent de mer ». L'exigence d'une réforme apparaît ainsi presque aussi ancienne que l'existence de la Charte, et la question se trouve régulièrement à l'ordre du jour de l'Assemblée générale.

Précisément, ce sont bien les deux types de privilèges accordés, la permanence et le veto, qui font l'objet de discussions constantes et de fréquentes propositions de réformes. S'il faut rappeler que le Conseil de sécurité a déjà pu être réformé, puisqu'il accueille depuis la réforme de 1963 (entrée en vigueur en 1965) quatre nouveaux membres non permanents (10 et non plus 6) [2], une nouvelle modification d'envergure demeure très incertaine. On l'a dit, toute réforme doit juridiquement passer par le Conseil de sécurité et donc obtenir l'aval des membres permanents actuels (ratification des amendements proposés par les deux tiers des membres de l'Assemblée générale et par tous les membres permanents du Conseil, articles 108 et 109 de la Charte). On peut alors disserter longuement sur les évolutions ou les révolutions nécessaires, mais il faut bien convenir qu'en l'état actuel des dissensions, toute réforme ambitieuse semble bien improbable. La Charte apparaît en l'espèce comme un « *frozen statute* », un texte intouchable politiquement. Faut-il attendre un nouveau Yalta pour espérer qu'un nouveau régime soit proposé ? C'est souhaiter un chaos préalable et s'en remettre à la reconstruction qui ne manquera pas d'y répondre.

---

fut suffisante pour faire céder Yahya Jammeh, elle est toutefois douteuse au regard du droit du recours à la force. En effet, l'article 53 de la Charte dispose qu'« aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité », une autorisation qui doit être expresse et préalable. En l'espèce, la résolution 2337 (2017) du Conseil de sécurité ne saurait constituer un tel titre juridique et cette opération extérieure, même mineure, semble bien être un nouvel exemple de contournement du droit en vigueur.

1. Le Conseil rassemblait, en 1945, un cinquième des États alors parties à la Charte (11 membres du Conseil de sécurité pour 51 États). Il ne réunit plus, en 2021, qu'un douzième des parties (15 membres pour 193 États).
2. V. ss 441.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 1. Composition

475 ***Position du problème.*** Le débat est bien connu. Quel est le juste équilibre entre représentativité du Conseil et efficacité de ses délibérations ? Chacun conçoit qu'un organe restreint composé d'une trentaine de membres ne pourrait utilement discuter du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les désaccords aujourd'hui observés n'en seraient que plus grands et les logiques de groupe engendrées ne serviraient pas l'image et la cause du Conseil de sécurité. Il demeure plusieurs options possibles qui peuvent être cumulatives : augmenter de nouveau, mais raisonnablement, le nombre de membres non permanents ; ou élargir le cercle des membres permanents – dans la mesure où la suppression de ce privilège ne paraît guère réaliste ni même souhaitable tant on ne peut imaginer que les plus puissants accepteront qu'un organe soit doté de tels pouvoirs s'ils n'ont pas, en contrepartie, la garantie d'y siéger. Jamais, en toute hypothèse, ils ne se plieraient à ses résolutions et on ne ferait ainsi que détruire le régime posé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Quoi qu'il en soit, aucune des deux options n'a encore bénéficié d'un élan suffisant. Il faut dire que leurs modalités précises sont loin d'être arrêtées. Personne n'ose parler d'un Conseil à plus de 25 mais on ne sait encore à combien porter le nombre de membres ni quelle nouvelle répartition choisir entre non permanents et permanents. Les candidats à un siège ne manquent pas. La permanence est particulièrement recherchée pour l'image qu'elle renvoie au monde et pour l'expertise et l'influence qu'elle apporte en continu à son bénéficiaire. Siéger de manière continue au Conseil, c'est devenir familier des usages et des procédures, se réserver une influence de premier choix dans l'organe le plus puissant des Nations Unies. Nombreux sont les États intéressés par une telle position. On parle ainsi de l'Allemagne, du Japon, du Brésil, de l'Inde, de l'Afrique du Sud, du Nigéria, de l'Égypte voire de l'Indonésie. La possibilité que l'Union européenne se substitue à la France et au Royaume-Uni a également été évoquée, mais, au regard de sa difficulté à exprimer une position étrangère commune et compte tenu désormais du *Brexit*, l'hypothèse est encore moins vraisemblable.

En tout état de cause, les membres actuels sont tous issus de l'hémisphère Nord, relativement riches, principalement occidentaux, et au moins deux des membres choisis en 1945, la France et le Royaume-Uni, peuvent sembler ne plus réunir l'assise sociale ou la richesse nécessaires à l'obtention de ce rang. Mais tout dépend, bien évidemment, des critères que l'on estime les plus pertinents pour prétendre à un tel statut. Faut-il s'en tenir au poids démographique, aux ressources économiques, à la représentation géographique, à la contribution à la paix et à la sécurité internationales, à la qualité du régime politique ou préférer d'autres exigences ? Et quid de la composition actuelle ? Est-elle vraiment dépassée ? Les « P5 » sont des puissances nucléaires, interventionnistes, expérimentées. La démonstration de leurs inaptitudes n'est pas si évidente. En résumé, il n'y a pas de consensus sur ces questions. Il faut dire que tous

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

les candidats déclarés trouvent en face d'eux des opposants qui, au-delà de certains faux-semblants, préfèrent conserver le *statu quo* actuel plutôt que d'ouvrir le Conseil à un concurrent local ou à un ennemi historique. Le seul compromis envisageable semble renvoyer à la création d'un troisième genre, à côté des permanents et des membres élus pour deux ans. Il s'agirait ainsi de proposer de nouveaux sièges qui seraient occupés pour un mandat plus long (au moins 6 ans) et *de facto* réservés aux grands émergents ou aux puissances écartées du club des « P5 », ce qui serait une reconnaissance *a minima* de leur statut particulier et leur offrirait une plus grande influence dans le fonctionnement du Conseil. Mais il est douteux qu'une telle solution suscite un engouement suffisant pour être adoptée à court terme.

§ 2. Veto

476 ***Procès du veto.*** Le droit de veto, dont l'expression ne figure pas telle quelle dans la Charte mais qui résulte de la pratique de l'article 27, est de loin l'élément le plus critiqué du régime des Nations Unies. Entre 1946 et 2020, 247 projets de résolution ont fait l'objet d'un ou de plusieurs vetos. On peut grossièrement identifier trois périodes. La première, de 1946 à la fin des années 1960, est dominée par le veto soviétique car l'URSS, alors isolée, entendait protester contre le refus du bloc occidental d'accueillir au sein de l'ONU les démocraties populaires et empêcha ainsi l'entrée de plusieurs autres États dans l'organisation. La deuxième période, des années 1970 à 2006, est celle d'une sorte du recours massif au veto par les membres permanents occidentaux, afin notamment de protéger l'Afrique du Sud ou Israël de projets de sanctions (apartheid, colonisation, etc.). La dernière période observée, depuis 2006, est celle d'un axe sino-russe qui bloque des projets de résolution sanctionnant des régimes en place (plusieurs vetos sur des projets visant la Syrie notamment). Au total, entre 1946 et 2020, le veto a été utilisé 300 fois et dans près de la moitié des cas par l'URSS ou la Fédération de Russie [1]. La France, pour sa part, l'a utilisé à 18 reprises. Son dernier veto « solitaire » remonte à 1976, pour préserver ses droits à Mayotte, et son dernier veto « collectif » (accompagné, en l'espèce, de celui du Royaume-Uni et des États-Unis) date de 1989. Il visait à éviter que l'intervention américaine au Panama ne fasse l'objet d'une condamnation du Conseil de sécurité. Paris a également menacé de voter négativement contre un projet de résolution autorisant le recours à la force contre l'Irak, en 2003, mais elle n'a pas eu à s'y résoudre car les États-Unis, promoteurs du projet, n'avaient pro-

1. Nations Unies, Bibliothèque Dag Hammarskjöld, Conseil de sécurité, Liste des vetos (http://research.un.org/fr/docs/sc/quick/veto). La recension peut toutefois tromper car il faut bien mesurer la prééminence structurelle de l'Occident au sein du Conseil (trois membres permanents sur cinq avec, au surplus, deux autres sièges réservés à l'Europe occidentale, encore deux autres pour l'Amérique latine et plusieurs pour l'Afrique ou l'Asie qui sont souvent occupés par des États proches des positions occidentales).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

bablement pas réussi à réunir une majorité de neuf membres et le projet n'a donc pas été soumis au vote. Plus généralement, chaque membre permanent du Conseil s'est un jour retrouvé en position de devoir voter négativement à un projet de résolution, même si, depuis 2011, la période est dominée par les vetos russe et chinois (sur la situation en Syrie ou en Ukraine, principalement).

Il est indéniable que le veto a tout, vu de loin, du coupable parfait pour celui qui recherche un responsable aux défaillances onusiennes. Il crée une asymétrie entre États puisqu'il vient protéger les membres permanents contre une mesure du Conseil qu'ils refuseraient catégoriquement. Il permet ainsi d'imposer sa volonté négative aux autres, il est par excellence la faculté d'*empêcher de faire*. Compte tenu de l'importance de l'engagement extérieur et des intérêts de ces États, le veto a sans aucun doute interdit l'adoption de résolutions qui auraient pu régler, ou au moins tenter de régler, certaines crises internationales et en particulier nombre de conflits gelés, comme celui qui oppose Israël à la Palestine. Pour ses critiques, le veto ne serait finalement utilisé que pour des mauvaises raisons : la défense d'intérêts personnels au détriment de ceux de l'humanité ou de la « communauté internationale ». Mais le veto pourrait cependant posséder quelques vertus. La concurrence des intérêts étatiques est d'abord telle que jamais une organisation internationale comme l'ONU n'aurait pu être instituée ou ne pourrait fonctionner si l'égalité juridique entre ses membres venait pleinement se substituer à leur inégalité politique et capacitaire. L'étude des travaux préparatoires montre clairement qu'il n'y aurait pas eu d'accord sur la Charte proposée sans l'existence pour certains d'un droit de veto, voire d'un droit de veto inconditionnel (qui ne saurait être limité aux différends impliquant les forces armées, par exemple, comme ce fut vainement proposé) [1]. En d'autres termes, les privilèges catégoriels sont autant de conditions à l'engagement des puissants dans un tel régime, de même que le droit de la légitime défense est une contrepartie à l'article 2§4 et à la centralisation du recours à la force dans les mains du Conseil de sécurité. Le veto n'est, ensuite, qu'un moyen de préserver le régime de l'implosion en cas de désaccord(s) majeur(s). Sa seule menace permet parfois de trouver des compromis ou d'identifier des lignes rouges, et sa disparition entraînerait certainement celle de l'organisation elle-même. S'il n'existait pas, la majorité pourrait ainsi décider d'actions coercitives contre un membre permanent. Cela ne manquerait pas d'entraîner le départ immédiat de celui-ci et contribuerait sans nul doute à une escalade des tensions. Sans veto, les Nations Unies auraient été pilotées par la « majorité automatique » du groupe des non-alignés, par un tiers-mondisme vindicatif qui aurait certainement abouti au retrait des Occidentaux. En somme, lorsqu'une crise internationale survient, l'ombre du veto oblige au moins les États à négocier et à discuter. Au demeurant, face à un blocage, rien n'empêche politiquement

1. D. Bosco, *Five to rule them all. The Security Council and the making of the modern World*, Oxford University Press, 2009, 310 p., p. 36.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'intervenir sur le terrain par un autre canal, comme on a pu le voir au Kosovo (1999), en Irak (2003) ou en Syrie (2014). C'est certainement une atteinte à la Charte mais mieux vaut une violation ponctuelle qu'une implosion définitive, ce que l'absence de veto ne manquerait pas de provoquer.

477 ***Réformes envisagées.*** De multiples propositions de réforme ont été présentées en doctrine ou en chancellerie. On doit reconnaître que le sujet passionne et que nombreux sont les États qui se révèlent inventifs dans ce qui n'est souvent que la promotion de leur candidature aux privilèges recherchés ou la défense de leur statut reconnu par la Charte. Mais les lignes rouges des membres actuels, des prétendants, et de ceux – encore plus nombreux – qui ont tout à perdre à voir les positions de leurs voisins se renforcer, sont telles, que les forces contraires semblent s'annuler et favoriser l'inertie, faute d'alternative réelle entre le Conseil tel qu'il est aujourd'hui et un projet de réforme accepté largement [1]. Le fait que la France dispose d'un veto fait souvent l'objet d'attaques assez vives, y compris de la part de certains de ses partenaires [2]. Il est vrai que l'Europe est sur représentée dans les bénéficiaires de ce privilège catégoriel. Officiellement, la France a pu défendre un élargissement du Conseil de sécurité et, précisément, l'accession à un siège permanent de l'Allemagne, du Brésil, de l'Inde, du Japon, d'un pays arabe et au moins d'un pays africain. La France plaide aussi – mais est-ce seulement une posture ? – non pour la suppression du veto mais pour son encadrement. En effet, il n'est pas exclu que des aménagements politiques puissent être obtenus et que l'usage de veto soit quelque peu guidé par une sorte de « code de conduite ». L'ancien ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine y était favorable et l'un de ses successeurs, Laurent Fabius, en a été à l'initiative (2013). La proposition repose donc sur l'engagement volontaire et collectif des membres permanents, lorsque le Conseil est saisi par le Secrétaire général – lui-même sollicité en ce sens par le Haut-

1. L'une des réformes proposées les plus connues est celle portée par le « G4 ». Il s'agit d'une alliance de circonstance entre l'Allemagne, le Brésil, l'Inde et le Japon, grandes puissances économiques et contributeurs importants au budget de l'ONU ou aux opérations de maintien de la paix, qui entendent chacun obtenir un siège de membre permanent. Le succès de la campagne du « G4 » a été tel que des groupes d'opposants à ces candidatures (« Unis pour le consensus », comprenant notamment l'Italie, le Pakistan, l'Argentine ou l'Espagne) ont essayé de freiner ses prétentions en plaidant pour une simple augmentation des membres non permanents du Conseil de sécurité. Pour rallier encore plus de soutiens, le « G4 » a finalement proposé un Conseil à 25 membres et six nouveaux membres permanents, mais qui ne disposeraient pas du droit de veto. Il a ainsi annoncé que deux sièges de membres permanents pourraient être réservés à l'Afrique, mais la proposition n'a pu prospérer faute d'accord au sein de l'Union africaine sur le principe (certains États exigaient de pouvoir bénéficier du droit de veto, ce qui revenait à s'aliéner le soutien des membres actuels et donc à faire échouer la proposition) ou sur l'identité des élus.
2. Encore récemment, en 2018, le vice-chancelier allemand a ainsi proposé que l'UE remplace la France comme membre permanent – avec les droits afférents – au sein du Conseil (en contrepartie, le représentant de l'UE aux Nations Unies serait un Français). Paris renvoya aux difficultés juridiques et politiques d'une telle entreprise.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Commissaire aux droits de l'homme ou cinquante États parties – à ne pas recourir au veto pour bloquer un projet de résolution sur une situation où des crimes de masse sont commis (génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre « sur une grande échelle ») [1]. L'initiative, qui ne nécessite aucun amendement de la Charte mais reposerait simplement sur une sorte de « *gentlemen's agreement* », a le mérite de faire avancer le débat – et de légitimer un peu plus la position de la France qui apparaît ainsi comme le garant du « bon usage » du veto (dans la continuité de la menace d'y recourir en 2003 pour s'opposer à l'intervention américaine en Irak). En attendant une telle avancée, qui demeure plus qu'hypothétique, l'organe continue de fonctionner sous l'emprise du « P5 ». L'immense majorité des résolutions du Conseil de sécurité provient ainsi de l'initiative de l'un ou de plusieurs de ses membres permanents [2]. Pour autant, les procédures sont plus transparentes qu'autrefois et les États non membres ou d'autres acteurs peuvent être informés de certaines délibérations et projets du Conseil ou de ses organes subsidiaires. Enfin, s'il n'existe pas formellement de contrôle judiciaire des actes de cet organe, des juridictions internationales relevant d'autres régimes sont venues questionner la portée sinon la licéité de certaines de ses mesures [3]. Et le Conseil de sécurité a lui-même institué en 2004 un médiateur qui examine les demandes de radiation des particuliers ou entités figurant sur des listes de sanctions pour activités terroristes. Il reconnaît ainsi qu'il n'est pas infaillible – et ce n'est déjà pas négligeable.

1. Plus d'une centaine d'États soutiendrait l'initiative française, v. notamment 70e AGNU, Déclaration politique sur la suspension du veto en cas d'atrocités de masse, présentée par la France et le Mexique [https://onu.delegfrance.org/]. Pour une réflexion sur l'existence de limites juridiques au recours au veto dans ce type de situations, v. J. Trahan, *Existing Legal Limits to Security Council Veto Power in the Face of Atrocity Crimes*, Cambridge University Press, 2020, 356 p.
2. Et la France et le Royaume-Uni sont souvent les États pivots des discussions et négociations, tant la Russie ou la Chine sont sur des positions défensives et les États-Unis empêchés par leurs préférences pour d'autres canaux d'action ou par les lourdeurs de leur diplomatie.
3. V. par exemple, CEDH, *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, n° 5809/08, 21 juin 2016.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TROISIÈME PARTIE

L'évolution des relations internationales

478 ***Hypothèses initiales.*** Les relations internationales ont longtemps été fractionnées entre plusieurs communautés qui ne se connaissaient pas ou n'entretenaient entre elles que des échanges primaires. Il a fallu attendre les XV^e^ et XVI^e^ siècles, pour que le monde se décloisonne. C'est le temps des conquêtes, des empires, du partage de la Terre en zones d'influence, du règne des puissances européennes. Au XX^e^ siècle, en revanche, les États-Unis prennent en quelque sorte le relais et deviennent la puissance dominante. Ils le doivent à un essor économique remarquable, aux divisions des Européens et, en fin de siècle, à l'effondrement soviétique. Enfin, aujourd'hui, le moment américain est certainement derrière nous et une tendance à l'asiatisation des relations internationales est indéniable. Mais, il est encore trop tôt pour pleinement identifier toutes les dimensions du système international en formation. Dans l'immédiat, la déconstruction domine. Le monde d'hier paraît par bien des aspects en miettes, sans que le monde de demain ne soit encore totalement dévoilé. La période est à un « nouveau désordre international » qui se caractérise notamment par une hausse de l'instabilité, une crise de la normativité, une concurrence des narratifs et des représentations. Une *hausse de l'instabilité*, en raison de la posture offensive de quelques émergents, du repli parfois brutal de la puissance américaine et, en conséquence, de l'apparition de nouveaux terrains conflictuels – pour partie liés aussi à la révolution du numérique ; une *crise de la normativité*, avec la paralysie progressive des institutions multilatérales et la contestation de pans entiers de l'ordre libéral institué au XX^e^ siècle ; une *concurrence des*

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

narratifs et des représentations avec la croissance de thèses complotistes, la contestation de faits que l'on croyait établis, la diffusion d'interprétations incompatibles de certains événements. La désintermédiation de l'information et l'essor des réseaux sociaux contribuent ici à brouiller les discours. L'ensemble de ces phénomènes montre à quel point le monde apparaît aujourd'hui fragmenté, atomisé.

C'est donc sur ces trois temps – occidentalisation, américanisation et fragmentation du monde – qu'il faut à présent revenir.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 1

L'occidentalisation du monde

479 ***Point de départ.*** *Quid* de la première organisation véritable des relations internationales ? Elle ne se révèle pas avant le XVI^e^ siècle en réalité. Lors des périodes historiques précédentes, le monde était en effet bien trop compartimenté pour que l'on puisse identifier des principes régulateurs. On assistait simplement à la succession, discontinue, d'empires locaux aux relations mutuelles résiduelles, qu'il s'agisse de l'Assyrie, de l'Athènes du V^e^ siècle, des Séleucides, de Rome bien sûr, des Carolingiens, du Saint-Empire romain germanique, du califat abbaside, des Almoravides, etc. Mais, à l'aube des temps modernes donc, c'est bien l'Europe qui devient le centre de gravité des premières relations internationales. Deux dates clefs incarnent cette montée en puissance européenne : 1453 et 1492. La première a d'ailleurs contribué à la seconde. Le XVI^e^ siècle consacre ainsi la montée en puissance européenne à la suite de la disparition de l'Empire romain d'Orient et du mouvement des Grandes découvertes.

En premier lieu, le 29 mai 1453, la prise de Constantinople par les troupes ottomanes de Mehmet II marque la chute de l'Empire byzantin [1]. C'est la seconde mort de Rome, la fin de la maîtrise européenne sur la route de la soie et des épices, puisque tous les détroits et points clefs de passage sont désormais contrôlés par les Ottomans. Il s'agirait finalement, pour Jules Michelet, de la vraie rupture entre le Moyen-Âge et la Renaissance. La fin de l'Empire byzantin et la fermeture des routes commerciales entre l'Orient et l'Occident vont inciter les Européens à rechercher d'autres voies commerciales avec l'Asie. Les comptoirs italiens déchus vont ainsi financer la découverte de l'Atlantique. En second lieu donc, 1492 incarne ce mouvement des Grandes découvertes, cette période historique qui s'étend du XV^e^ siècle au XVII^e^ siècle. Durant cette ère, les

1. La chute de Constantinople s'explique d'abord par les faiblesses de l'Empire qui peine à résister aux concurrences commerciales à l'Ouest, à la montée en puissance de son rival de l'Est. Constantin XI ne parvenait plus à contrôler que les abords de Constantinople et le Péloponnèse, et ne pouvait plus compter que sur quelques milliers de soldats. Il faut dire que ses appels à l'aide ne trouvent guère d'écho au-delà de la péninsule italienne et se heurtent aux désintérêts de la France et de l'Angleterre. Ces puissances, engagées dans les dernières affres de la Guerre de Cent ans, n'ont pu ou n'ont voulu aider ceux qui avaient pillé Troie. La papauté n'a plus l'influence qu'elle a pu avoir au temps des Croisades. Enfin, la part du hasard dans l'histoire ne doit pas ici être négligée : une tempête empêcha l'arrivée de forces d'appui en provenance d'États italiens – même si cet appui n'aurait probablement fait que retarder la chute de Constantinople.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Européens se livrent à l'exploration et à l'exploitation de nombreux territoires jusqu'ici inconnus ou négligés. Ils cartographient le monde et établissent des contacts directs avec les différents continents : l'Afrique, les Amériques, l'Asie et l'Océanie. Précisément, les Portugais atteignent l'océan Indien en 1488, le navigateur génois Christophe Colomb l'Amérique en 1492, Vasco de Gama l'Inde par l'Afrique en 1487, Jorge Álvares la Chine en 1513 et l'expédition lancée par Magellan parvient à la première circumnavigation de la Terre en 1522. L'expansion européenne conduit en définitive aux empires coloniaux puis à l'échange colombien entre nouveau et ancien monde. On organise la circulation d'hommes (des esclaves), d'animaux, de plantes, de micro-organismes, puis de cultures et autres richesses (tabac, maïs, canne à sucre, coton, argent, or, etc.). L'Europe comprend son intérêt à s'engager totalement dans l'exploitation des terres découvertes, même si cela implique la soumission sinon la destruction de populations autochtones.

L'occidentalisation se révèle donc par l'affirmation des puissances européennes et par leur domination originale de la société internationale. Le XX^e^ siècle viendra toutefois mettre un terme à l'organisation de ce premier monde.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

L'affirmation des puissances européennes

480 ***Origines.*** Un partage de la Terre entre puissances européennes est rapidement effectué et illustre l'ascension de l'Europe dans les relations internationales. On peut d'ailleurs voir dans la tour Eiffel, inaugurée lors de l'Exposition universelle de Paris (1889) et plus haute construction au monde à l'époque, un symbole de la domination de la civilisation occidentale. Comme le dit d'ailleurs René Girault « la prédominance européenne est alors indubitable »[1]. En trois siècles, l'Europe, qui n'était qu'une péninsule relativement pauvre et surpeuplée, va ainsi être à l'origine d'un décloisonnement sans précédent du monde. Les puissances de ce continent parviendront à dominer des civilisations millénaires, aux richesses multiples, qui n'ont pas toutes perçu la menace représentée par ces avancées occidentales. Des mutations territoriales, culturelles ou religieuses ont permis à la société européenne de venir s'imposer dans ce premier univers fini, même si les relations entre l'Europe et les autres continents demeurent encore limitées, ne serait-ce qu'en raison du temps nécessaire pour relier les différents espaces (plus d'une semaine pour aller de Londres à New York, près d'un mois pour rejoindre Buenos Aires depuis Paris).

SECTION 1

Déterminants

481 ***Héritages et impérialisme.*** Les puissances européennes se voyaient déjà un peu plus égales que d'autres, comme un îlot de civilisation dans un monde barbare. Elles avaient la conscience d'appartenir à une classe supérieure, ce sentiment d'une civilisation européenne partageant la même langue (le latin) et un double héritage, politique (celui de l'Empire romain d'Occident) comme religieux (la chrétienté). Le XVI[e] siècle change

1. R. Girault, *Diplomatie européenne. Nations et impérialisme 1871-1914*, Paris, Armand Colin, 3[e] éd., 1997, 286 p., p. 5.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

simplement le regard des Européens sur les autres civilisations – si l'on excepte une fascination de longue date pour la société chinoise. Avec les Grandes découvertes, l'Europe prend conscience qu'il en va de son intérêt, de sa richesse et de son développement, de s'intéresser aux territoires lointains, de les dominer et de les conquérir. Certains États y ont également vu l'occasion de remédier à leur déclin démographique. En toute hypothèse, cette épopée est rendue possible par plusieurs ruptures. La découverte de l'Amérique a ici été un levier considérable dans la recherche et l'inventivité des Européens. L'impérialisme a aussi été rendu possible par une révolution morale dans le rapport au crédit permettant ainsi de financer les explorations, d'autoriser alors les conquêtes, de rapporter des profits et, *in fine*, d'inciter à de nouveaux investissements. Dans ces conditions, des progrès majeurs sont également accomplis dans la diffusion de l'information (invention de l'imprimerie), dans le transport maritime (invention de la caravelle et de moyens de conservation permettant le transport de marchandises au long cours), dans le domaine commercial (invention de la lettre de change qui facilite les paiements et transactions), etc. Les Grandes découvertes bouleversent en fin de compte les équilibres européens. Les anciennes grandes puissances commerciales, citées italiennes ou Ligue hanséatique, déclinent au profit des ports de l'Atlantique. Un impérialisme européen qui dépasse le simple phénomène de la colonisation va progressivement s'affirmer. De vastes empires se forment et incarnent la domination de l'Europe sur le nouveau monde – au côté, il est vrai, de l'Empire chinois. Cette affirmation de quelques puissances européennes entraînera un premier choc des civilisations, un décloisonnement du monde sans précédent qui changera définitivement le cours des relations internationales.

SECTION 2

Exercice de la domination

482 ***Partages du monde.*** En mai 1493, le pape Alexandre VI décrète par la bulle *Inter cætera* que les nouvelles terres découvertes reviennent soit à l'Espagne soit au Portugal. Puis le Traité de Tordesillas du 7 juin 1494, revient sur cette première répartition, avec pour ligne de base un méridien qui passe à l'ouest du Cap-Vert. L'Amérique appartient donc, théoriquement, dans sa totalité aux Espagnols même si les Portugais parviennent plus tard à revendiquer l'ensemble du Brésil. Les autres puissances maritimes européennes se voient refuser tout titre sur ces nouvelles terres – elles s'en remettent alors à leurs corsaires et à la contrebande pour tirer un peu profit des richesses exploitées. On connaît sur ce point la formule de François 1er : « [...] le soleil luit pour moi comme pour les autres. Je voudrais bien voir la clause du testament d'Adam qui m'exclut du partage

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

du monde »[1]. Le Traité de Tordesillas tombe finalement en désuétude lorsque les autres puissances européennes parviennent à rassembler des flottes navales suffisantes pour contrer les interdits ibériques, reprendre certaines de leurs colonies et se lancer à la conquête des États-Unis, du Canada, ou de l'Afrique. Dans ces circonstances, et à la fin du XVI[e] siècle, l'Europe devient une thalassocratie dont les principales puissances dominent toutes les mers du monde[2].

§ 1. L'impérialisme européen : ses fondements

483 ***Origines de l'impérialisme européen.*** Les puissances européennes imposent progressivement leur culture et un certain universalisme. Plusieurs figures vont se succéder (l'explorateur, le commerçant, le missionnaire, le colon, le fonctionnaire) et les Espagnols accèdent rapidement au stade suprême de la domination, celui de la planification étatique des territoires avec une administration locale qui organise la vie des colons et garantit la sécurité des échanges. Au-delà des premières aventures autour du monde, comment expliquer le développement d'un impérialisme européen, en particulier au XIX[e] siècle? Les origines profondes de ce phénomène tiennent d'abord à la volonté de mieux contrôler les routes stratégiques, de s'assurer des débouchés commerciaux (les régimes douaniers européens demeurant assez protectionnistes) ou de trouver de nouveaux investissements pour les capitaux disponibles. La formule est connue : « le commerce suit le drapeau ». Pour autant, les mobiles ne sont pas simplement matériels, liés à la recherche de matières premières (caoutchouc, ressources minières, etc.), relatifs à l'explosion démographique de l'Europe durant le XIX[e] siècle (la population européenne a pratiquement doublé en moins d'un siècle) ou soutenus par les grandes

1. La France obtiendra alors du pape Clément VII (1523-1534) une interprétation plus souple de la bulle qui ne concernerait que « les terres connues et non les terres ultérieurement découvertes par les autres Couronnes ».
2. Après, la pénétration des terres lointaines ne se fera pas partout au même rythme. Les colons progressent rapidement à l'intérieur du continent américain, bien aidés par leur supériorité militaire et par les épidémies que leur arrivée engendre. En revanche, en Orient et en Afrique, la présence européenne se limite d'abord aux côtes et à la tenue de multiples comptoirs qui facilitent l'exportation d'or, d'esclaves et d'épices – puis de sucre, café, tabac, opium, etc. Il faudra attendre la fin du XVIII[e] et le XX[e] siècles pour que les situations locales deviennent instables, que de nouvelles perspectives commerciales et les rivalités européennes relancent la course au drapeau sur ces continents. Entre 1870 et 1905, l'impérialisme connaît ainsi un grand renouveau. La Grande-Bretagne, la France, les États-Unis, la Russie, mais aussi le Portugal, l'Allemagne et le Japon achèvent leurs entreprises coloniales. Il faut dire que la France cherche à compenser sa défaite contre une Allemagne qui entend désormais s'affirmer sur des terres lointaines, que la fin de la guerre de Sécession libère les États-Unis ou que l'implosion de la Chine encourage le Japon et la Russie à prendre des positions. Bref, le monde se divise en empires et le nationalisme engendre des projections de puissances parfois bien lointaines.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

guerres de religion qui engendrent des milliers de persécutés qui voient dans le nouveau monde un possible exil. Il en va également du prestige ou de l'apparence des États européens qui veulent mesurer leur puissance respective par leurs capacités à s'emparer des plus belles terres « disponibles » ou de points stratégiques essentiels (comme des ports ou comptoirs d'escale et de ravitaillement pour les marines marchandes). Il peut aussi y avoir des raisons internes, une expédition victorieuse renforçant le discours d'un pouvoir en difficulté [1].

Le mouvement profite plus largement d'un contexte général favorable avec un relatif équilibre des puissances sur le vieux continent autour du Concert européen et l'absence de tout concurrent global puisque ni les États-Unis, ni le Japon n'ont alors une volonté impérialiste. Les premiers doivent d'abord assurer le développement de leurs infrastructures puis se remettre de la guerre de sécession. Ils n'ont pas encore besoin de débouchés extérieurs autres que l'Europe et l'opinion demeure majoritairement hostile à la sujétion coloniale. Au surplus, la doctrine Monroe suffit à garantir la sécurité alors recherchée. Il faut dire que les puissances européennes se gardent bien de prendre de nouvelles initiatives sur le continent américain, l'Afrique et l'Asie étant principalement visées. L'Empire du Soleil levant, pour sa part, doit également se moderniser avant d'espérer pouvoir jouer un rôle mondial.

484 ***Moyens de l'impérialisme européen.*** L'Occident a bénéficié de plusieurs atouts dans ses offensives. Il s'impose d'abord par sa capacité à promouvoir des ordres imaginaires (religions, mythe de l'État, etc.) qui facilitent la soumission des autres, la diffusion des idées, des hommes, des marchandises et des techniques. L'Europe a sur le terrain pu compter sur sa puissance maritime, sans équivalent, qui lui permit de projeter facilement, de sécuriser sa présence sur des côtes lointaines ou dans la remontée de nombreux fleuves, et de transporter rapidement ses troupes. Bien sûr, les Européens se heurtèrent à des environnements qui leur étaient étrangers comme à l'effet de surprise des attaques indigènes. Mais la discipline des armées occidentales, plus que leur puissance de feu, leur a assuré de nombreuses victoires. Il y eut finalement peu de batailles et d'engagements militaires décisifs mais beaucoup d'escarmouches et de guerres d'usure. Les puissances européennes surent innover et s'adapter aux défis rencontrés (colonnes volantes, réforme des services sanitaires, développement du renseignement, etc.). Elles purent, à l'instar de la Grande-Bretagne en Éthiopie, s'appuyer sur leur technologie (chemin de fer, armes lourdes, etc.) pour favoriser leur progression et assurer la logistique de l'arrière. Enfin, elles n'auraient pu conquérir de

1. Si l'impérialisme demeure une politique risquée aux coûts élevés, il apporte immédiatement une sorte d'aura dont peut avoir besoin l'administration en place. Les Bourbons n'ont-ils pas voulu ainsi prendre Alger en 1830 pour se concilier un peuple français alors plutôt hostile ? Les aventures extérieures bénéficient aussi à certains corps plus qu'à d'autres, comme à celui des marchands d'armes qui a su profiter de la situation et des besoins considérables des puissances impérialistes en la matière.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

si vastes empires et les administrer sans le concours de troupes indigènes et sans avoir exploité les divisions locales (rivalités de castes, tribus ou familles, faiblesse des liens culturels, etc.).

485 ***Discours de l'impérialisme européen.*** S'agissant des discours, à présent, la France et bien d'autres, faute d'assumer simplement leur politique de colonisation, ont invoqué, pour la justifier, une « mission civilisatrice ». On connaît le discours de Jules Ferry à la Chambre des députés, le 28 juillet 1885, alors qu'il entend défendre l'octroi de crédits extraordinaires pour financer une expédition à Madagascar : « il y a pour les races supérieures un droit, parce qu'il y a un devoir pour elles. Elles ont le devoir de civiliser les races inférieures [...] je soutiens que les nations européennes s'acquittent avec largeur, avec grandeur et honnêteté, de ce devoir supérieur de civilisation [...] »[1]. L'ancien maire et député de Paris en appelle alors à la destinée de la France. Elle ne saurait suivre « un idéal politique conforme à celui de nations comme la libre Belgique et comme la Suisse républicaine [...], elle doit aussi être un grand pays exerçant sur les destinées de l'Europe toute l'influence qui lui appartient, elle doit répandre cette influence sur le monde, et porter partout où elle le peut sa langue, ses mœurs, son drapeau, ses armes, son génie ». C'est tout juste si les droits de l'homme ne sont pas ici invoqués pour justifier la conquête territoriale et l'administration de peuples alors libres. En réalité, fragilisée par sa défaite de 1870, consciente de l'emprise croissante du Royaume-Uni dans le monde, la France va voir dans l'expansion territoriale loin de l'Europe un nouveau vecteur de sa grandeur et une nécessité pour conserver son rang. Mais il a fallu concilier les valeurs des Lumières avec ces conquêtes. Pour ce faire, la France, comme d'autres avant elle (et notamment les États-Unis avec les peuples « indiens »), a invoqué le consentement des populations locales qui serait ici illustré par les nombreux traités conclus avec les chefs et représentants des forces présentes. Bien évidemment, de tels instruments ressemblaient à des contrats d'adhésions parfois obtenus par des manœuvres dolosives et souvent appuyés par des opérations militaires impliquant, d'ailleurs, des forces locales. Il n'empêche, la France affirme ici défendre la colonisation comme une œuvre bienfaisante, comme une mesure nécessaire pour lutter contre l'esclavage entre Africains, sans nier toutefois l'intérêt écono-

1. Il poursuit « [e]st-ce que vous pouvez nier, est-ce que quelqu'un peut nier qu'il y a plus de justice, plus d'ordre matériel et moral, plus d'équité, plus de vertus sociales dans l'Afrique du Nord depuis que la France a fait sa conquête ? Quand nous sommes allés à Alger pour détruire la piraterie, et assurer la liberté du commerce dans la Méditerranée, est-ce que nous faisions œuvre de forbans, de conquérants, de dévastateurs ? Est-il possible de nier que, dans l'Inde, et malgré les épisodes douloureux qui se rencontrent dans l'histoire de cette conquête, il y a aujourd'hui infiniment plus de justice, plus de lumière, d'ordre, de vertus publiques et privées depuis la conquête anglaise qu'auparavant ? [...] Est-ce qu'il est possible de nier que ce soit une bonne fortune pour ces malheureuses populations de l'Afrique équatoriale de tomber sous le protectorat de la nation française ou de la nation anglaise ? », in Intervention sur les fondements de la politique coloniale, Chambre des députés, 28 juillet 1885 [http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

mique et stratégique de l'opération (matières premières comme le bois, terres pour les plantations et l'élevage, nouveaux débouchés pour l'industrie française, etc.). La colonisation laissera en héritage des modèles institutionnels, une langue, des infrastructures, mais aussi le souvenir d'une domination violente et de nombreux crimes.

§ 2. L'impérialisme européen : ses manifestations

486 ***Conquêtes des puissances européennes.*** La colonisation a ainsi connu des motifs variables et plusieurs phases. Mais chaque puissance européenne s'est, à un moment donné, lancée dans une « course au drapeau » qui a pu conduire à des tensions sur le terrain. Les rivalités observées entre puissances impérialistes engendrèrent ainsi un certain nombre de conflits sur tous les continents (guerre hispano-américaine, guerre sino-japonaise, guerre gréco-turque, etc.), sans toutefois que l'ensemble ne dégénère en guerre mondiale. Des incidents majeurs se multiplièrent, à l'image de la crise de Fachoda (1898) entre la France et le Royaume-Uni qui, au-delà de la possession d'une rive désertique du Nil et infectée d'insectes, renvoie aux prétentions de Londres sur l'Égypte et à celles de Paris sur le Maroc, ou plus largement, à la volonté britannique d'un contrôle vertical sur l'Afrique (du Caire au Cap) et à la volonté française d'un contrôle horizontal (de Dakar à Djibouti). Aucune puissance n'était toutefois prête à rompre l'équilibre général. La négociation finit par triompher, à l'image de l'Entente cordiale signée entre la France et le Royaume-Uni (1904, alors que Londres et Paris affrontent le réveil allemand dans le contexte de la guerre des Boers). En somme, la périphérie ne conduit pas encore le centre à se déchirer. Il n'en demeure pas moins que les États européens ont eu une responsabilité très lourde dans les conséquences tragiques de ce décloisonnement brutal du monde. À partir de 1492, par exemple, l'arrivée d'agents pathogènes courants en Europe sur un terrain vierge, l'Amérique, entraîna un effondrement démographique des populations amérindiennes, dont la majorité furent massacrées ou victimes d'épidémies diverses (variole, grippe, rougeole, etc.). La nécessité de retrouver une main-d'œuvre servile pour exploiter les différentes plantations et exploitations des colonisateurs sur place justifia entre autres le recours à la traite transatlantique. Ce fut à son tour l'Afrique qui fut donc touchée par cette « rencontre » et on a pu estimer que le quart de la population d'Afrique centrale au XIX[e] siècle disparut en raison de maladies, massacres ou déplacements liés à l'arrivée des Européens [1].

Si on s'intéresse plus précisément à la construction de l'Empire français, la domination de terres lointaines remonte en réalité à de premières

1. C. Coquery-Vidrovitch, *Afrique noire. Permanences et ruptures*, Paris, Payot, 1985, 440 p., p. 46 s. ou, sur un cas pratique, A. Hochschild, *Les fantômes du roi Léopold. La terreur coloniale dans l'État du Congo 1884-1908*, Paris, Belfond, 1998, 435 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

initiatives sous l'Ancien régime, avec des comptoirs ouverts en Afrique ou en Asie et plusieurs régions américaines placées sous sa juridiction (vente de la Louisiane en 1803, indépendance de Saint-Domingue en 1804). Paris a su rapidement organiser et profiter de la traite des noirs comme du commerce de biens et produits exotiques. Sa volonté de conquête va se développer au XIXe siècle. Prétextant un incident diplomatique avec le Dey d'Alger, la France s'attaque à l'Algérie dès 1830 puis pénètre en Indochine (elle vise notamment le marché chinois), en Polynésie et en Afrique subsaharienne à partir de ses places fortes au Sénégal ou en Guinée. Les « protectorats » se multiplient (la Tunisie en 1881, l'Anna en 1883, le Tonkin en 1885, etc.) mais c'est finalement avec la IIIe République que l'expansion coloniale française atteint son apogée, en particulier dans les années 1930 (comme en atteste l'exposition coloniale de 1931). Bref, l'Afrique aura été le terrain privilégié de la domination française qui organise progressivement son exploitation, par exemple avec l'achèvement de la ligne de chemin de fer « Congo-Océan » permettant d'accéder plus facilement aux richesses internes du continent (bois, coton, latex, ivoire, etc.). L'Afrique occidentale française (AOF) est fondée en 1895 et regroupe la Mauritanie, le Sénégal, la Guinée française, la Côte d'Ivoire, le Dahomey (Bénin), le Soudan français (Mali), la Haute-Volta (Burkina Faso) et le Niger. Dakar est la capitale de l'ensemble. En 1910, l'Afrique équatoriale française (AEF) est également instituée. Elle regroupe le Gabon, le Moyen-Congo (l'actuelle République du Congo), le Tchad et l'Oubangui-Chari (République centrafricaine). Brazzaville est la capitale de cet espace. La France possède aussi Madagascar et exerce sa tutelle sur la Tunisie ou le Maroc. Le Togo et le Cameroun sont sous son influence après la Première Guerre mondiale, à la suite de la défaite de l'Empire allemand. Dans cet ensemble, l'Algérie apparaît finalement comme la seule véritable colonie de peuplement, administrativement rattachée à la métropole.

En définitive, et alors que les rivalités entre Français, Britanniques, Allemands, Portugais ou Belges devenaient particulièrement vives, s'agissant notamment du contrôle du bassin du Congo, la conférence de Berlin en 1885 est venue régler un certain nombre de différends et avaliser le partage d'une Afrique pourtant mal connue entre puissances européennes – sans qu'aucune autorité africaine ne soit d'ailleurs invitée. On prête à Lord Salisbury, Premier ministre britannique à l'époque, la formule suivante : « [n]ous nous sommes donné les uns aux autres des montagnes, des fleuves et des lacs, alors que – si incroyable que cela puisse paraître – nous n'avons jamais su exactement où se trouvaient ces montagnes, ces fleuves, ces lacs ». Mais l'expansion européenne apparaît, à la veille de la Première Guerre mondiale, offrir aux puissances européennes bien des ressources. En 1913, l'Europe assure ainsi 52 % de la production industrielle mondiale et représente 61 % des échanges commerciaux. La France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne se présentent comme les principaux exportateurs de capitaux. Les « pays neufs » fournissent à l'Europe un formidable terrain pour développer son influence et solidifier son économie. L'expansion religieuse et intellectuelle de l'Europe atteint alors certainement son apogée.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

487 ***Résistances aux prétentions européennes.*** Une telle domination ne s'est pas faite sans heurts, sans difficultés : extérieures et intérieures. En effet, des peuples indigènes se sont d'abord opposés à la domination européenne. On assiste ainsi aux premières guerres asymétriques, aux premières opérations terroristes, puisque les Occidentaux avaient l'avantage sur le front des armes. Par exemple, Samori Touré, le « Napoléon africain », fut l'un des héros de l'opposition aux opérations coloniales britanniques ou françaises en Afrique, l'égal avant lui d'Abd el-Kader ou de Chamil. Chef de l'éphémère Royaume Wassoulou en Afrique de l'Ouest, il refusa de placer son pays sous protectorat français. En 1882 ou 1891, il obligea les troupes françaises à reculer, harcelées par des embuscades et attaques ponctuelles des soldats de Touré, les fameux *sofas*. Finalement vaincu en 1898, il fut exhibé comme un trophée dans ses anciennes terres. Ailleurs, comme en Indochine, il a fallu trente ans de batailles et de négociations avec les dirigeants locaux pour achever la conquête et fonder, en 1897, l'Union indochinoise. Nguyen Trung Truc fut d'ailleurs l'un des premiers résistants à la prise de Saigon. Attaquant les convois de ravitaillement, il prit ensuite la tête d'un mouvement de rébellion populaire avant d'être exécuté en 1868.

Au sein même des puissances européennes, ensuite, un courant pacifiste se développe et rejette l'universalisation par la force des valeurs européennes. On se souvient, par exemple, que la scène politique française fut relativement divisée s'agissant de l'expansion coloniale. Au discours de Jules Ferry justifiant la colonisation pour des raisons économiques, civilisationnelles ou stratégiques, Georges Clémenceau répondit trois jours plus tard par ces propos bien connus : « [r]aces supérieures ? races inférieures, c'est bientôt dit ! Pour ma part, j'en rabats singulièrement depuis que j'ai vu des savants allemands démontrer scientifiquement que la France devait être vaincue dans la guerre franco-allemande parce que le Français est d'une race inférieure à l'Allemand. Depuis ce temps, je l'avoue, j'y regarde à deux fois avant de me retourner vers un homme et vers une civilisation, et de prononcer : homme ou civilisation inférieurs. Race inférieure, les Hindous ! Avec cette grande civilisation raffinée qui se perd dans la nuit des temps ! Avec cette grande religion bouddhiste qui a quitté l'Inde pour la Chine, avec cette grande efflorescence d'art dont nous voyons encore aujourd'hui les magnifiques vestiges ! Race inférieure, les Chinois ! Avec cette civilisation dont les origines sont inconnues et qui paraît avoir été poussée tout d'abord jusqu'à ses extrêmes limites. Inférieur Confucius ! [...] Je ne veux pas juger au fond la thèse qui a été apportée ici et qui n'est pas autre chose que la proclamation de la primauté de la force sur le droit ; l'histoire de France depuis la Révolution est une vivante protestation contre cette inique prétention » [1]. Plusieurs gouvernements de la IIIe République sont ainsi tombés à la suite d'aventures coloniales critiquées – parce que trop coûteuses, immorales ou accessoires au regard des rivalités avec l'Allemagne.

1. La colonisation est-elle un devoir de civilisation ?, Chambre des députés, 31 juillet 1885 [http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/]. V. aussi J. Garrigues, *Les grands discours parlementaires. De Mirabeau à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2017, 432 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

La domination des puissances européennes

488 ***Aperçu général.*** Les succès de l'impérialisme et de la domination des puissances européennes dans le monde ultra-marin doivent beaucoup à l'ordre international alors en vigueur à la suite des guerres napoléoniennes. En effet, le Concert européen, mis en place en 1815 et qui repose sur l'équilibre travaillé des puissances européennes, a réussi à stabiliser l'espace continental et permis à ses acteurs de se concentrer sur les conquêtes extérieures. Cet ordre a fonctionné pendant cent ans, jusqu'à la Grande Guerre – même s'il s'est rapidement dégradé. Il constitue une des très rares situations dans l'histoire où l'équilibre des puissances a été pensé et formalisé, ce qui supposait déjà de reconnaître ses voisins non comme des visées naturelles de son expansion impériale mais bien comme des pairs composant également ce premier système international. Les relations entre cités grecques ou entre entités italiennes sous la Renaissance avaient certes été des relations d'équilibre, mais sur une échelle réduite et avec des méthodes moins sophistiquées. Au lendemain des guerres napoléoniennes, en revanche, l'Europe décida d'instituer un premier système qui put fonctionner grâce à un concours assez heureux qui doit beaucoup à la puissance comparable des acteurs en cause et à la nécessité, à leurs yeux, d'un tel système [1]. Le Concert européen avait pour fonction principale de modérer les ambitions des participants.

SECTION 1

Puissance du Concert européen

489 ***Ambition du Concert européen.*** Le Concert européen reposait notamment sur trois grandes valeurs : l'inviolabilité des frontières des États

1. Pour reprendre la formule d'Henry Kissinger, « [l]'équilibre des forces bride la capacité de subvertir l'ordre international : la reconnaissance de valeurs communes bride le désir de le faire. La puissance sans la légitimité rend l'épreuve de force tentante ; la légitimité sans la puissance suscite des gesticulations. L'alliance de ces deux éléments

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

membres, le règlement pacifique des différends, notamment par l'organisation régulière de conférences internationales, et la mise en place d'une alliance entre ses parties en cas d'agression extérieure. L'esprit du Concert est résumé par l'article 6 du Traité de la Quadruple-Alliance qui engage l'Autriche, la Prusse, la Russie et le Royaume-Uni : « [p]our assurer et faciliter l'exécution du présent traité, et consolider les rapports intimes qui unissent aujourd'hui les quatre Souverains pour le bonheur du monde, les hautes Parties contractantes sont convenues de renouveler, à des époques déterminées, soit sous les auspices immédiats des Souverains, soit par leurs ministres respectifs, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune des époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples, et pour le maintien de la paix de l'Europe » [1]. Huit congrès et dix-huit conférences se sont donc tenus entre 1815 et 1914 [2]. La France fut invitée à rejoindre le cercle des parties et à participer au régime en 1818. C'est ainsi que les cinq principales puissances européennes ont pu stabiliser leurs rapports, résister ensemble à un certain nombre de crises et développer leur influence mondiale. Cet ordre multipolaire ne résistera pas cependant à l'opposition franco-allemande, à la montée de nationalismes, bref, aux ruptures de puissances entre ses composantes.

§ 1. Système

490 ***Principes de fonctionnement.*** Comme souvent dans l'histoire des systèmes internationaux, l'ordre du Concert européen est venu répondre à un chaos consécutif à un affrontement majeur dans l'espace européen. Les négociateurs des traités de Vienne en 1814-1815 (Talleyrand pour la France, Metternich pour l'Autriche, le Tsar Alexandre 1er pour la Russie, lord Castlereagh pour le Royaume-Uni et le prince de Hardenberg pour la Prusse) souhaitèrent ainsi reconstruire l'Europe déchirée par les guerres révolutionnaires et impériales. Inspiré d'un plan britannique proposé par William Pitt (et son Mémorandum pour la libération et la sécurité en Europe de 1804), le nouveau système voulait éviter qu'un différend local ne dégénère en conflit majeur. Précisément, l'acte final du Congrès (1815) répartit, entre les vainqueurs, un certain nombre de territoires : la Prusse acquiert en particulier la Saxe et la rive gauche du Rhin, la Russie prend la Finlande, un peu de la Pologne et la Bessarabie, le Royaume-Uni obtient des relais clefs dans sa domination maritime (Malte, Tobago, Île

représenta le pari et la réussite du congrès de Vienne : il allait mettre en place un siècle d'ordre international que n'interromprait aucun conflit généralisé », in *Diplomatie* (1994), Paris, Fayard, 2003, 864 p., p. 66.

1. Traité d'alliance entre les cours de Vienne, de Saint Pétersbourg, de Londres et de Berlin, signé à Paris le 20 novembre 1815, (Vienne, Imprimerie impériale).
2. V. Sir C. Kingsley Webster, *The Art and Practice of Diplomacy*, Londres, Chatto & Windus, 1961, 245 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Maurice, etc.). Plusieurs États « tampons » entourent également la France (Royaume uni des Pays-Bas, ou Confédération helvétique notamment).

La carte de l'Europe fut ainsi redessinée, sans trop d'égards pour la composition ethnique des territoires découpés mais avec le double souci d'équilibrer les gains des vainqueurs et de ne pas trop punir la France (la priver de ses conquêtes mais la garantir dans ses frontières prérévolutionnaires). La confédération germanique créée (39 États) incarne parfaitement l'esprit du système : trop forte pour être attaquée par la France, trop fragmentée pour s'attaquer à ses voisins. Au surplus, la Quadruple-Alliance, signée en 1815, qui rassemblait le Royaume-Uni, la Prusse, l'Autriche et la Russie, devait dissuader la France de toute offensive. Plusieurs congrès réguliers avaient finalement pour rôle de discuter et de réguler les tensions éventuelles entre les composantes du système. Des discussions formelles eurent ainsi lieu à Aix-la-Chapelle en 1818, à Troppau en 1820, à Laybach en 1821 ou à Vérone en 1822.

491 ***Acteurs du Concert.*** Les grands de ces siècles européens sont donc rapidement identifiables au XIX[e] siècle, apogée de leur domination. Il s'agit principalement du Royaume-Uni, de la France, de la Prusse puis de l'Allemagne (1871), de l'Autriche puis de l'Autriche-Hongrie (1867) et de la Russie. Londres domine les océans et cherche à verrouiller les routes maritimes des Indes par Le Cap ou par la Méditerranée. Il s'agit de jouer l'équilibre entre les puissances continentales en œuvrant perpétuellement à éviter qu'un *hégémon* apparaisse et s'appuie sur ses immenses colonies de peuplement (Canada ou Australie) ou d'approvisionnement (Empire des Indes, etc.). La France, bien installée hors d'Europe, cherche encore son régime politique optimal et doit concilier ses appuis aux nationalités opprimées avec son souci de préserver l'ordre et ses relations avec ses puissants voisins. À cet égard, la défaite de 1871 contre l'Allemagne reste un moment pivot dans le Concert européen. La Prusse, considérablement affaiblie par la France et par la paix de Tilsit (1807), réussit à se relever en bénéficiant de l'effondrement de l'empire napoléonien. Après le Congrès de Vienne, la Prusse monte ainsi en puissance. Guillaume 1[er] et Bismarck parviennent à marginaliser l'Autriche et à réaliser l'unité allemande. Le Reich est proclamé. La puissance économique du jeune empire nourrit ses visées expansionnistes, sa *Weltpolitik*. L'Allemagne cherche à conforter sa puissance en Europe par son alliance avec l'Autriche-Hongrie et l'isolement de la France. L'Autriche-Hongrie rassemble deux États unis par la maison de Habsbourg-Lorraine et se présente comme le plus grand État d'Europe, après la Russie. Elle devient une double monarchie après la défaite de Sadowa (1866), un accord liant quelques mois plus tard l'empire d'Autriche et le royaume de Hongrie. La décomposition de l'Empire ottoman et son expansion conséquente vers le sud-est vont l'opposer à la puissance russe. La Russie tsariste, en effet, entend conforter ses positions en Europe, surtout s'agissant de la Mer noire et des détroits, et s'étendre en Asie. En résumé, l'Allemagne devint la première puissance continentale mais ne possédait pas d'empire. Le Royaume-Uni demeurait

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

la première puissance commerciale par la force de sa monnaie et l'ampleur de ses possessions, mais sa marine marchande était concurrencée par d'autres puissances européennes. La France pouvait également compter sur un important empire colonial mais stagnait sur le plan démographique et peinait dans son développement industriel. L'Autriche-Hongrie s'appuyait en revanche sur sa démographie, sa puissance industrielle et son alliance avec l'Allemagne, mais restait en proie aux divisions sociales et aux revendications nationales (Tchèques ou Croates). La Russie, à la démographie également importante et aux progrès spectaculaires sur le plan économique et industriel, était particulièrement redoutée, surtout à travers sa volonté intrusive dans les Balkans. Elle constitue probablement l'élément déstabilisateur du système au début du XX^e siècle.

Le Concert européen reposait finalement sur cette absence de domination de l'un des participants sur ses pairs. La stabilité de l'ordre instauré était aussi permise par des rencontres régulières (le concert comme concertation), par le respect des traités et par la réciprocité des engagements. Le système a indéniablement bien fonctionné entre 1815 et 1854, contribuant au maintien des équilibres en Europe. Il permit notamment de modérer les crises liées aux indépendances grecque et belge ou d'accompagner les unifications italienne ou allemande – même s'il souffrit rapidement du retrait de son inventeur puisque le Royaume-Uni ne participa guère aux conférences régulières. Son premier échec fut peut-être le règlement de la question d'Orient avec la Guerre de Crimée en 1853-1856 où la France et la Grande-Bretagne agirent ensemble mais avec des motifs différents pour affaiblir la Russie. Cette rupture dans les relations régulées entre grandes puissances européennes en entraîna d'autres, avec des affrontements bilatéraux entre l'Autriche et l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche ou la France et la Prusse, et, en conséquence, une méfiance grandissante entre les membres du Concert européen ainsi qu'une sorte de première course aux armements. Non seulement le système ne put prévenir les guerres entre ses « puissances cadres » à partir de 1854 (intervention franco-britannique dans la guerre de Crimée, puis guerre franco-autrichienne de 1859, guerre entre la Prusse et l'Autriche en 1866, guerre entre la Prusse et la France en 1870), mais il fut aussi écarté dans le règlement de ces conflits. Quoi qu'il en soit, le Concert a été une première expérience de multilatéralisme moderne. Son esprit a d'ailleurs pu inspirer quelques forums plus récents comme le « G7 » [1].

§ 2. Épreuves

492 ***Évolutions du Concert européen.*** Les principes d'équilibre entre puissances européennes et de partage concerté des possessions et influences sont rapidement mis à l'épreuve, d'abord en raison de tensions persistantes en Méditerranée, puis par la montée des nationalismes. Quelques

1. V. ss 122.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

défaillances locales suscitent également des convoitises. L'Empire ottoman présente ainsi, au cours du XIXe siècle, trop de fragilités pour ne pas provoquer des tensions entre puissances européennes qui souhaitent en profiter, en particulier entre la Russie et le Royaume-Uni. L'autonomie et l'accès à l'indépendance de la Grèce (1830) donne ensuite des idées aux nations encore soumises aux empires européens. L'unité italienne puis l'unité allemande modifient finalement les rapports de force. La candidature d'un Hohenzollern au trône d'Espagne suscitait au surplus de l'inquiétude. À l'époque, l'opinion publique française apparaît très belliciste, elle n'a peut-être pas digéré la passivité de l'Empire face à la victoire prussienne sur l'armée autrichienne à Sadowa (1866) et elle craint la montée en puissance des Allemands [1]. En somme, et pour reprendre la formule de Théophile Gautier, « tout le monde voulait manger du Prussien » [2].

La dépêche d'Ems, mal traduite, devint alors le prétexte souhaité par Bismarck pour précipiter la France dans la guerre et forger définitivement l'unité allemande. La capitulation de Sedan, le 2 septembre 1870, entraîne la chute de l'Empire et finalement le paiement d'une lourde indemnité ainsi que la perte de l'Alsace et de la Moselle. Cette guerre perdue par la France, quelque peu oubliée, fut doublement significative : elle permet à l'Allemagne d'achever son unification commencée en 1813 contre l'occupant français, et à la France, indirectement, de revenir à la République après quelques épisodes insurrectionnels à l'image de la Commune de Paris (1871). Elle inaugure surtout une série d'affrontements entre deux puissances qui se disputent désormais le cœur de l'Europe et qui ne se rapprocheront qu'après que leurs mondes respectifs se soient finalement effondrés (défaites de la Seconde Guerre mondiale, décolonisation, leadership américain, menace soviétique, etc.). Dans l'immédiat, la Guerre de 1870-1871 atteste simplement de la prééminence de l'Allemagne sur le continent et de la rupture des équilibres passés.

493 ***Alliances bismarckiennes.*** Après sa victoire contre la France, l'Allemagne va vouloir consolider sa position dominante, assurer l'isolement de Paris, le report des ambitions britanniques sur la mer, l'ambition hypothétique de la Double Monarchie à l'égard des Balkans et le partenariat avec la Russie. Dès lors, l'Allemagne met en place plusieurs systèmes défensifs consécutifs, trois séries d'alliances qui placent Berlin au centre du jeu diplomatique continental et qui cherchent à limiter à un seul front les risques d'une déflagration européenne. La première repose sur un rapprochement entre les Trois Empereurs (Allemagne, Autriche-Hongrie

1. Le 6 juillet 1870, par exemple, le ministre français des Affaires étrangères, Agénor de Gramont, déclare au Corps législatif : « [n]ous ne croyons pas que le respect des droits d'un peuple voisin nous oblige à souffrir qu'une puissance étrangère, en plaçant un de ses fils sur le trône de Charles Quint, dérange à notre détriment l'équilibre actuel des forces en Europe et mette en péril les intérêts et l'honneur de la France », cité in Jean Stengers, « Aux origines de la guerre de 1870 : gouvernement et opinion publique », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1956, vol. 34, n° 3, p. 701-747, p. 714.
2. *Correspondance générale*, 1870-1871, Droz, Genève, 1996, 308 p., p. 111.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et Russie ; 1873) puis une entente de l'ensemble avec l'Italie (1874). Mais la question d'Orient divise déjà l'Autriche-Hongrie, qui administre la Bosnie-Herzégovine, et la Russie. Un deuxième système d'alliance repose d'abord sur un traité secret, la Duplice (1879), qui suppose une assistance mutuelle austro-allemande en cas d'agression russe. Puis l'Alliance des Trois Empereurs est renouvelée (1881) et elle vient assurer l'Allemagne de la neutralité russe en cas de conflit avec la France. L'arrivée d'une Italie frustrée par la politique de la France au Maghreb conduit à la conclusion de la Triple-Alliance ou Triplice (1882). L'accession au trône de Bulgarie d'un souverain proche de l'Autriche fragilise encore une fois les relations avec la Russie qui, stratégiquement, soutient plutôt la Roumanie malgré son messianisme panslaviste. Le troisième système bismarckien repose alors sur la prorogation de la Triplice et un accord de réassurance de la neutralité de l'Allemagne et de la Russie en cas d'attaques française ou autrichienne (1887). La paix qui résulte de ces « alliances bismarckiennes » demeure cependant fragile au regard des tensions dans les Balkans et de la situation coloniale.

SECTION 2

Chute de l'ordre instauré

494 ***Faillite.*** L'avantage bismarckien – qui apportait indéniablement une certaine stabilité à l'Europe même si ce n'était pas celle initialement envisagée à Vienne – ne résistera pas au temps et précisément au réveil français et à la distanciation russe après que Guillaume II a privilégié l'Autriche-Hongrie plutôt que sa relation avec Moscou. La Triplice sera donc rapidement concurrencée par de nouvelles alliances entre la France, le Royaume-Uni et la Russie. L'ordre européen n'en est que plus instable. Le Concert ne pouvait certainement survivre à la création d'alliances opposant ses membres. Sa chute définitive, devenue inévitable, sera sanctionnée par la Grande Guerre qui entraînera *in fine* le déclin de l'Europe puissance. Efficace jusqu'à la guerre de Crimée, le système issu du Congrès de Vienne finira donc par rompre avec la multiplication de crises internes liées, entre autres, à la crainte russe de la prise des Détroits par l'Allemagne.

§ 1. Origines

495 ***Origine immédiate et origines profondes.*** Les origines du conflit sont multiples, mais on peut déjà distinguer entre l'étincelle, l'origine immédiate, l'assassinat du prince héritier François-Ferdinand à Sarajevo en 1914, qui trahit la rivalité entre l'Autriche et la Russie pour le contrôle des

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Balkans, et les racines, les origines profondes, les failles de l'équilibre de 1815. Difficile, en l'espèce, de ne pas faire le procès de la politique de Bismarck qui divisa l'Europe. En effet, le chancelier n'a jamais cru à la pérennité du Concert européen. Il est à l'origine de la construction de deux sous-alliances, la Triplice (Allemagne, Autriche-Hongrie, Italie) en 1882 et, en réaction, la Triple-Entente (France, Russie, Royaume-Uni). Il n'est plus question de suivre l'ordre cher à Metternich : la *realpolitik* domine dans la dernière partie du XIXe siècle. Il fut toutefois bien aidé par les aventures de Napoléon III qui entendait également en finir avec la stabilité de l'ordre européen et avec la méthode des négociations collectives régulièrement instituées. Pour le dirigeant français, qui se trompait certainement sur les capacités réelles de la France en Europe, le système de Vienne bridait excessivement ses ambitions. Une fois unie, l'Allemagne devint indéniablement l'État le plus puissant du continent, dominant son voisinage immédiat, et les tensions avec la France redoublèrent après l'annexion par l'Allemagne de l'Alsace-Moselle à la suite de la guerre de 1870. Plus à l'est, un autre foyer de crise grandissait, entre les empires austro-hongrois et russe. Le premier, quelque peu délaissé par l'Allemagne, privé de colonies, voyait les Balkans – espace sous protection du second – comme sa seule voie d'affirmation géopolitique possible.

496 ***Divisions du Concert européen.*** Le continent se divisa, des camps se formèrent, un premier monde bipolaire émergea – et il n'y avait pas encore l'arme nucléaire pour dissuader une montée aux extrêmes. La Russie, un peu ignorée par l'Allemagne, se rapprocha de l'Europe occidentale. La France et le Royaume-Uni conclurent l'entente cordiale en 1904 dans le but de faire contrepoids à la montée en puissance et aux prétentions allemandes. L'Allemagne se sentait encerclée, la France et le Royaume-Uni redoutaient l'extension du Reich. On doit, en outre, souligner la montée constante des revendications nationalistes durant le XIXe siècle. Le sentiment d'appartenir à une même civilisation se perdait, le pangermanisme ou le panslavisme progressaient et ces nouvelles allégeances rejetaient les frontières de Vienne et la « communauté » européenne. Il faut ajouter à ce contexte déjà délicat la disparition progressive des liens familiaux existant entre les différents dirigeants européens. La démocratisation des sociétés avait propulsé une nouvelle génération au pouvoir, plus critique. Et le marxisme et les différentes révolutions avaient brisé les références communes s'agissant des valeurs. En toute hypothèse, l'évolution même des rapports de puissance rendait certainement intenable l'équilibre initial. L'Europe comptait trop d'États révisionnistes qui, confiants en leurs nouvelles capacités, souhaitaient un nouvel ordre censé leur être plus favorable. Les configurations du début du XXe siècle n'étaient simplement plus les mêmes qu'au milieu du XIXe : l'Autriche-Hongrie s'était trop affaiblie entre agitations internes et convoitises externes, l'Allemagne s'était considérablement affirmée et les faiblesses de l'Empire ottoman (« l'homme malade de l'Europe ») aiguisaient les appétits.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

L'opposition entre la Triplice et la Triple-Entente vient finalement structurer les relations internationales autour de rivalités qui sont davantage liées à la montée des nationalistes sur le théâtre européen qu'aux tensions entre impérialismes. Les deux alliances reposent d'ailleurs sur des engagements asymétriques. S'agissant de la Triple-Entente, les liens entre la Russie et la France apparaissent plus solides que ceux entre la France et le Royaume-Uni ou ceux entre celle-ci et la Russie. S'agissant de la Triplice, c'est le lien austro-allemand qui est bien évidemment central.

§ 2. Enchaînement

497 ***Forces centrifuges et forces centripètes.*** Au début du XX^e^ siècle, l'Europe apparaît divisée par des forces qui agissent en faveur de son unité et des forces qui poussent à son affrontement et à son implosion finale. En somme, il est encore, en 1905, nombre de facteurs de paix comme la relative uniformité des régimes politiques en vigueur (seulement trois républiques), les coopérations économiques et normatives initiées (croissance des échanges, principes posés par les grandes conférences de la paix de La Haye – tel l'arbitrage des différends), et l'existence de « soldats de la paix » aux motifs différents mais à l'écho encore important (Églises, syndicats, mouvements révolutionnaires, etc.). Mais ces éléments ne résisteront pas aux facteurs de guerre et, en particulier, à la volonté de certains peuples de sortir des carcans frontaliers qu'on leur avait imposés au XIX^e^ siècle comme aux rivalités croissantes entre puissances européennes. Deux blocs luttaient désormais pour la domination de l'Europe et l'environnement était propice à un affrontement généralisé, sur fond de révolution russe. La question de la responsabilité du déclenchement de la Grande Guerre fut toutefois longtemps biaisée par les conclusions politiques du conflit. L'article 231 du Traité de Versailles fit ainsi porter à l'Allemagne la pleine et totale responsabilité de la guerre. Il y eut bien sûr des comportements aux conséquences plus graves que d'autres. Mais chacun invoquait les prétentions et actes de l'adversaire pour justifier ses ripostes et l'ensemble des acteurs ont à un moment donné considéré qu'il était temps et utile de recourir à la force.

A. Crises

498 ***Marche à la guerre.*** Plusieurs crises ont menacé le Concert avant l'embrasement final. On songe, par exemple, à la question marocaine de 1905 opposant la France au Reich, puis aux guerres balkaniques de 1913 qui profitèrent à la Serbie et suscitèrent de l'appréhension chez les Autrichiens. On peut plus précisément identifier trois crises préalables à l'incident fatal de 1914. Il s'agit d'abord de la crise bosniaque de 1908-1909 avec l'annexion par l'Autriche de la Bosnie-Herzégovine qu'elle administrait déjà depuis 1878, et qui montre la volonté de Vienne de contrer ce qu'elle perçoit comme un expansionnisme serbe. La Russie est

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

alors trop isolée pour réagir mais les deux États sont irrémédiablement opposés sur cet enjeu majeur de leur influence respective. Il faut ensuite citer la seconde crise marocaine de 1911 qui permet à la France de s'assurer du soutien britannique. En l'espèce, Londres intervient et obtient un accord qui consacre le protectorat français sur le Maroc et quelques échanges de possessions coloniales entre Paris et Berlin. Mais la situation dégénère de nouveau dans les Balkans en 1912-1913 en raison de la faiblesse de l'Empire ottoman et de l'intérêt des grands, et notamment de la Russie ou du Royaume-Uni, pour le contrôle des détroits. La Ligue balkanique se déchire, l'Albanie s'affirme mais la Serbie se renforce aux dépens de la Macédoine. La Conférence de Londres, en 1913, parvint encore à sauvegarder les apparences du Concert européen en maintenant le conflit localisé mais les tensions étaient désormais trop vives. Aucun acteur ne voulut jouer le rôle de modérateur et empêcher la chute définitive de l'ordre instauré. Il ne fallait pas risquer d'apparaître comme faible : l'Allemagne s'engagea dans une défense ferme de l'Autriche alors qu'elle n'avait aucun intérêt direct dans ses prétentions à l'égard des Slaves et s'opposa ainsi à la Russie sans avoir de conflit direct avec elle.

499 ***Déclenchement de la Grande Guerre.*** La crise suivante fut donc fatale à l'ordre européen. Le 28 juin 1914, à Sarajevo, en Bosnie-Herzégovine, l'Archiduc héritier d'Autriche, François-Ferdinand, fut assassiné par des nationalistes serbes, probablement liés aux services secrets de Belgrade. Vienne fixa dans un ultimatum des conditions inacceptables pour la Serbie (et surtout pour la Russie) et, soutenue par une Allemagne certainement surprise par la tournure des évènements, déclara la guerre à son rival immédiat le 28 juillet. Paris voulut préserver son entente avec Moscou et profiter de l'ouverture potentielle de plusieurs fronts. La France suivit donc la ligne dure de la Russie qui décida, la première, d'un ordre de mobilisation générale. Toute conciliation devenait alors impossible car personne ne voulait prendre du retard dans les préparatifs d'un affrontement devenu inéluctable. Le 1er août, l'Allemagne mobilisait à son tour, déclarait la guerre à la Russie et adressait un ultimatum à la Belgique pour qu'elle s'ouvre aux forces allemandes. Le Reich déclarait la guerre à la France le 3 août. Le lendemain, constatant la violation de la neutralité belge, Londres déclarait à son tour la guerre à l'Allemagne. En somme, une crise dans les Balkans engendra une guerre mondiale dans une logique bipolaire que rien ne pouvait plus stopper.

B. Révolution russe

500 ***1917.*** L'année 1917 marque un tournant important dans l'histoire des relations internationales contemporaines. Cette année-là, les États-Unis renoncent à un isolationnisme trop prononcé et s'engagent en Europe pour la première fois de leur histoire avec l'envoi massif de troupes. Surtout, la Russie connaît en 1917 deux révolutions ; la première signe la fin d'une dynastie établie depuis trois siècles et la seconde installe un

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nouveau type de régime politique qui deviendra finalement totalitaire. La Russie impériale que l'on pensait invulnérable, cette Russie des Tsars prétendument éternelle, va ainsi très rapidement chuter en février 1917 à la suite de la prise de Petrograd. Saigné par la Première Guerre mondiale, l'« arrière » du pays souffre et revendique. Les crises du pain et du charbon engendrent les révoltes des faubourgs et le retournement de nombreux régiments contre un pouvoir absent – Nicolas II étant retenu sur le front. Des Soviets – conseils d'ouvriers, paysans et soldats – se constituent, la ville tombe et le Tsar renonce finalement au trône. Il s'en suit des mois de tensions entre les gouvernements provisoires et le Soviet de Petrograd, entre les libéraux, les socialistes puis les bolcheviks. Les revendications se radicalisent, sous l'influence du retour d'exilés – Lénine et Trotski – et en raison des pénuries qui persistent. Les frustrations redoublent à l'été 1917 et le gouvernement d'Alexandre Kerenski tente vainement de maintenir l'ordre. Il doit faire front sur trop de terrains : militaire (avec l'avancée des colonnes allemandes et austro-hongroises), politique (offensive des contre-révolutionnaires puis des bolcheviks), économique et social (attente de la réforme agraire, etc.). On dit finalement les Allemands sur le point de lancer leurs zeppelins sur Petrograd. La guerre sert ici la cause révolutionnaire. Les conditions sont en effet réunies pour que Lénine sorte de la clandestinité, s'appuie sur l'exaspération populaire et organise le temps de la dictature du prolétariat (en paraissant offrir ce que les paysans et ouvriers attendent : la paix, la terre et le contrôle des entreprises). Les autres courants sont écartés, le comité militaire révolutionnaire formé et les bolcheviks se rendent maîtres des centres du pouvoir à la fin du mois d'octobre 1917, par le coup de force du 24 octobre et la politique du fait accompli. L'ordre triomphe sur les aspirations libérales. Cette dernière révolution entraîne quoi qu'il en soit le retrait de la Russie de la Grande Guerre – Traité de Brest-Litovsk (mars 1918) aux conditions sévères (perte de 800 000 km^2 et près du quart de la population de 1914). L'Allemagne ne combattait donc plus sur deux fronts mais elle devait à présent faire face à la puissance économique américaine. L'efficacité du blocus britannique comme ses échecs lors des dernières offensives de 1918 ne lui laissèrent en définitive d'autres choix que d'accepter un armistice. L'année 1917 sonne par conséquent la fin du monde du Congrès de Vienne et peut-être le premier acte de la recomposition du monde avec l'ascension des États-Unis et l'opposition idéologique entre libéralisme et communisme.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 3

Le déclassement des puissances européennes

501 ***Facteurs du déclassement observé.*** L'effacement relatif de l'Europe dans les affaires mondiales est la conséquence de trois moments forts du XX^e^ siècle : les deux guerres mondiales et la décolonisation. Il est aussi lié à l'émergence de puissances aux caractéristiques démographiques et territoriales bien supérieures à celles des grands d'Europe. En d'autres termes, la domination européenne n'avait peut-être pas vocation à durer tant elle était incarnée par des États dont le potentiel semblait plus limité que celui de leurs concurrents [1]. Paul Valéry s'interrogeait déjà en 1919 sur la différence entre ce que représentait physiquement l'Europe dans un monde désormais décloisonné et son emprise générale sur les relations internationales : « [t]out est venu à l'Europe et tout en est venu. Ou presque tout. Or, l'heure actuelle comporte cette question capitale : l'Europe va-t-elle garder sa prééminence dans tous les genres ? L'Europe deviendra-t-elle *ce qu'elle est en réalité*, c'est-à-dire un petit cap du continent asiatique ? Ou bien l'Europe restera-t-elle *ce qu'elle paraît*, c'est-à-dire la partie précieuse de l'univers terrestre, la perle de la sphère, le cerveau d'un vaste corps ? ». Le XX^e^ siècle sera bien celui du passage d'un monde européano-centré à un monde américano-centré [2].

502 ***Ruptures du XX^e^ siècle.*** Le XX^e^ siècle a véritablement commencé en 1919. Le Traité de Versailles marque ainsi une première rupture sur le plan stratégique et diplomatique. Vu de loin, il peut séduire par l'invention d'un premier véritable système de sécurité collective autour d'un idéalisme wilsonien dominant (qui s'incarnait dans les projets de désarmement, de réglementation de la guerre, de recours privilégié à l'arbitrage, etc.). Vu de près, en revanche, il contient nombre de clauses qui ne pouvaient que créer du ressentiment et nourrir une nouvelle volonté d'en découdre. Les deux conflits mondiaux se distinguent sur plusieurs points :

1. *Crise de l'esprit*, NRF, 1919, première lettre, p. 331.
2. Comme le constate, certes de manière sévère, Régis Debray : « il y avait, en 1919, une civilisation européenne, avec pour variante une culture américaine. Il y a, en 2017, une civilisation américaine, dont les cultures européennes semblent, avec toute leur diversité, au mieux, des variables d'ajustement, au pire, des réserves indigènes. Sur un échiquier, cela s'appelle un roque. Sur un champ de bataille, une défaite », in *Civilisations. Comment nous sommes devenus américains*, Paris, Gallimard, 2017, 240 p., p. 48.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

le théâtre principal des opérations, les techniques de guerre, le statut des victimes (militaires ou surtout civiles), etc. Mais ils se ressemblent par leur caractère de « guerre totale » – mobilisant sur le front toute une génération et à l'arrière toute une économie, avec des conséquences considérables sur le plan démographique ou social. Ils se ressemblent aussi quant à l'identité de certains de leurs vainqueurs et vaincus, au moins sur le terrain militaire. Sur le plan politique, nul doute que les deux vont faire de l'Europe le grand perdant en matière d'influence et de capacités. Les guerres mondiales vont ainsi entraîner une révolution dans la configuration des puissances. Le XX^e^ siècle sera celui du déclin de l'Europe, et notamment de ses empires coloniaux et celui de l'ascension d'abord contestée puis « débridée » des États-Unis. L'Europe n'a finalement eu droit à un sursis qu'en raison de l'isolationnisme relatif de l'Amérique entre 1919 et 1941. Mais la Seconde Guerre mondiale sonnera le glas des ambitions mondiales des puissances européennes. Divisée, l'Europe devient un terrain de la lutte entre deux puissances jadis dominées mais désormais supérieures : les États-Unis et l'Union soviétique. Le fait que l'Organisation des Nations Unies ait ainsi son siège à New York, alors que la Société des Nations était encore accueillie en Europe, à Genève, est un exemple, parmi tant d'autres, de ce changement de configuration.

SECTION 1

La Première Guerre mondiale

503 ***Rappel.*** On le sait, la Première Guerre mondiale a été successivement une guerre de mouvements et une guerre de positions avant que plusieurs tournants n'entraînent un dénouement décisif. Il s'agit certainement de la première application, après la guerre russo-japonaise de 1904, de nouvelles stratégies de la guerre terrestre qui ont finalement abouti à une violence sans précédent – mais qui touche encore principalement les militaires. Les premières années sont d'abord celles de l'échec rapide des grandes offensives. L'Allemagne envahit la Belgique et le Luxembourg, puis se lance dans une attaque éclair à partir d'Aix-la-Chapelle. Les alliés reculent sur tout le front belge et les troupes allemandes finissent par menacer Paris – le gouvernement se réfugie d'ailleurs à Bordeaux. Puis les Allemands subissent des contre-attaques, en particulier dans la Marne, avant que la course à la mer ne vienne figer certaines positions. Les fronts se dessinent à l'Ouest comme à l'Est et chacun a désormais conscience que les espoirs d'une guerre courte sont désormais déchus. Le conflit se mondialise, le Japon déclare la guerre à l'Allemagne en 1914 avant que l'Empire ottoman ne s'engage au côté de Berlin et que l'Italie finisse par se ranger du côté de la Triple-Entente (1915). Les colonies des

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

empires impliqués participent à l'effort de guerre. Si la Russie se retire à la suite de la révolution bolchévique (Traité de Brest-Litovsk), la guerre sous-marine entraîne les États-Unis dans le conflit (1917). Des parts importantes de l'Asie, de l'Afrique, de l'Océanie deviennent également des théâtres d'actions de guerre ponctuelles ou continues. En Europe, les troupes allemandes échouent sur le front ouest à repousser les Britanniques et la seconde bataille de la Marne signe le début de nouvelles offensives des alliés. L'Autriche-Hongrie, l'Empire ottoman et la Bulgarie subissent également d'importantes défaites et Guillaume II doit en définitive abdiquer le 9 novembre 1918 sous la pression interne et face au risque d'une occupation du territoire allemand. L'armistice sera signé par le gouvernement de la nouvelle République allemande dans la forêt de Compiègne, le 11 novembre 1918. Des combats se poursuivront toutefois quelques semaines en Afrique et la « sortie de guerre » a parfois été synonyme de graves exactions (en Allemagne, en Irlande, en Russie, en Pologne, en Grèce, et ailleurs).

§ 1. Quelques leçons

504 ***Bilan de la Grande Guerre.*** La Première Guerre mondiale (1914-1918) marque d'abord une rupture dans l'histoire des conflits en raison du nombre d'États impliqués, de l'affrontement total entre armées nationales (avec une propagande de masse), des technologies employées dans le combat (tanks, recours aux armes chimiques, etc.), de la mobilisation industrielle des sociétés et du nombre de victimes (300 000 morts lors de la bataille de Verdun en 1916, par exemple ; plus d'un million de civils russes touchés). Ce sont 70 millions d'Européens et des centaines de milliers de soldats indigènes qui seront mobilisés dans ce conflit. Près d'un soldat sur six est mort au combat, souvent déchiqueté par l'artillerie adverse, un sur trois est blessé. Au total, on compte plus de dix millions de morts. Ils avaient pour la plupart moins de trente ans. Le conflit produit aussi ses blessés et « gueules cassées », auxquelles Pierre Lemaitre dans *Au revoir là-haut* fait référence [1]. La mobilisation des troupes coloniales (134 000 tirailleurs sénégalais auront notamment été appelés) laissera aussi un souvenir amer pour nombre de peuples dominés qui ont pu y voir alors le premier signe de leur nécessaire émancipation. Il faut enfin ajouter à la Grande Guerre d'autres évènements meurtriers qui se déroulèrent dans le même temps (génocide arménien de 1915, révolution russe de 1917, grippe de 1918) et qui se sont conjugués aux affrontements pour fragiliser les populations et déstabiliser le continent européen.

505 ***État d'esprit.*** On le voit, le conflit en lui-même est d'une gravité inédite. C'est la première fois depuis plus d'un siècle qu'aucune négociation n'aboutit pendant les affrontements, les deux parties se montrant

1. P. Lemaitre, *Au revoir là-haut*, Paris, Albin Michel, 2013, 576 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

intransigeantes. La France refuse toute discussion tant elle est persuadée de la facilité de sa victoire contre les Allemands. On se souvient de l'enthousiasme de début de guerre décrit par Céline dans *Voyage au bout de la nuit* (1932) [1]. Il faut dire que personne n'imaginait que le conflit durerait quatre années et qu'il causerait la perte de toute une génération d'hommes. En 1918, plus de dix millions de personnes étaient donc mortes au combat, l'Empire austro-hongrois s'était effondré, trois familles dirigeantes, en Allemagne, Autriche et Russie, avaient été renversées. L'incident déclencheur de ce chaos paraît alors bien lointain. Mais on ignora les leçons de Vienne, lorsque la Prusse avait su préserver la France pour ne pas trop susciter le rejet immédiat de l'ordre imposé. Les nouveaux dirigeants poursuivirent dans les conditions de la paix l'œuvre de destruction commencée sur le terrain militaire. L'affaire est connue, le Traité de Versailles contient des clauses bien trop humiliantes pour l'Allemagne, qui plus est avec le poids de la crise économique de 1929.

506 ***Une paix difficile.*** Alors que beaucoup pensaient que la guerre serait de courte durée, la poursuite des conflits et l'augmentation du nombre de victimes rendirent plus compliquées les conditions de la paix. On entendait en quelque sorte faire payer à l'adversaire la violence des combats et le temps perdu. Comme le dit Rumelles, « il fallait être bien naïf pour supposer que la France et l'Angleterre accepteraient de s'être épuisées pendant des années dans une lutte aussi ruineuse, sans en tirer de sérieux profits matériels » [2]. Les puissances européennes avaient réussi leur sortie des guerres napoléoniennes, elles allaient rater le règlement de la Première Guerre mondiale. Le président Wilson imposa son idée d'une « association universelle » et avançait, le 8 janvier 1918, ses « quatorze points » devant le Congrès américain. Il entendait notamment abandonner la diplomatie secrète, garantir la liberté des mers, œuvrer pour le désarmement général, supprimer les barrières douanières, sortir des problèmes coloniaux et créer la Société des Nations. En réalité, chaque vainqueur avait ses propres priorités : l'instauration d'un premier système de sécurité collective pour les États-Unis, la fixation du Rhin comme frontière militaire pour la France, la destruction de la flotte allemande et la question du Moyen-Orient pour l'Angleterre, la récupération de territoires de l'Empire austro-hongrois pour l'Italie. Dans ces conditions, les discussions furent particulièrement vives. Les vaincus de 1918 furent exclus des négociations et comprirent progressivement qu'il n'était guère question d'une paix négociée et équilibrée. Ni l'Allemagne, ni la Russie, soit la moitié de la population européenne, n'étaient ainsi directement associées aux discussions. Le produit final des négociations s'éloignait de l'esprit des « quatorze points ».

507 ***Versailles.*** Le Traité de Versailles (28 juin 1919) inflige en effet à l'Allemagne des sanctions territoriales, économiques et militaires élevées

1. L.-F. Céline, *Voyage au bout de la nuit* (1932), Paris, Gallimard, 1972, 505 p.
2. R. Martin du Gard, *Les Thibault* (1920-1940), Épilogue, *op. cit.*, p. 63.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(elle perd près de 15 % de son territoire et est divisée par le corridor de Dantzig qui permet à la Pologne d'accéder à la Baltique). Ses colonies sont perdues, et plutôt que de faire jouer le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », on inventa le principe du « mandat ». La France ou le Royaume-Uni notamment purent se partager les territoires autrefois sous juridiction de l'Allemagne ou de l'Empire ottoman – sans que l'indépendance des entités administrées ne soit effectivement préparée. L'armée allemande était sévèrement limitée en hommes et en moyens (pas d'arme dite offensive telle que des sous-marins ou des avions) et une commission de contrôle interalliée devait superviser le désarmement prévu. Par ailleurs, l'article 231 du Traité faisait reposer sur la seule Allemagne la responsabilité de la Première Guerre mondiale – un jugement moral certainement fondé mais dont la place dans un traité de paix demeure discutable. On prévoyait en conséquence la mise en cause pénale de l'Empereur (même si Guillaume II put trouver finalement refuge aux Pays-Bas) et surtout un certain nombre de réparations financières. En dépit des risques que des sanctions économiques ne se répercutent sur l'ensemble du marché européen, la France obtint notamment de très forts mécanismes d'indemnisation pour les victimes de guerre. La carte de l'Europe fut redessinée sans trop d'égards pour les affiliations culturelles et les compositions ethniques. Les nouvelles Tchécoslovaquie, Pologne, Yougoslavie ou Roumanie regroupaient désormais des populations guères homogènes. Cette fragmentation de l'Europe centrale n'était au surplus pas de nature à garantir la stabilité du continent. Faibles, les puissances en cause ne pourraient véritablement constituer une alliance de revers avec la France. En résumé, le Traité de Versailles, au contraire du Congrès de Vienne, vient humilier les vaincus sans prévoir de mécanisme spécifique pour traiter ensuite localement des différends. Il est vrai que trouver un équilibre entre les positions françaises et britanniques tout en proposant une paix acceptable à l'Allemagne semblait impossible au lendemain de la Grande Guerre.

508 ***Autres traités.*** Les Traités de Saint-Germain (10 septembre 1919) et de Trianon (4 juin 1920) enregistrent la disparition de l'Autriche-Hongrie. L'ancien empire est divisé et amputé de sorte qu'il ne subsiste que deux petits États enclavés. L'Italie bénéficie notamment du Trentin et la Serbie de la Slovénie, du Monténégro et de la Croatie (la Yougoslavie se formera en 1929). La Tchécoslovaquie rassemble alors la Bohême, la Slovaquie et la Ruthénie. Le Traité de Neuilly (27 novembre 1919) démembre en grande partie la Bulgarie. Celui de Sèvres (10 août 1920) scelle le sort de l'Empire ottoman, les Turcs ne conservant que Constantinople et une partie de la Thrace en Europe. Le Proche-Orient est placé sous mandat de la France (Grande Syrie) ou de la Grande-Bretagne (Mésopotamie, Palestine). Le garant de l'ensemble de ces modifications se veut la Société des Nations, une nouvelle organisation instituée en 1919.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. La Société des Nations

509 ***Sécurité collective.*** Au contraire des alliances classiques qui sont dirigées contre des adversaires ou des menaces précises, la sécurité collective propose un spectre bien plus large et entend garantir la sécurité de tous, sans discrimination, contre la violation par l'un de ses participants des principes qu'elle pose. La sécurité collective devient pour la première fois, en 1919, la raison d'être d'une organisation internationale. Il s'agit indéniablement d'un moment de rupture dans l'histoire des alliances entre États. Le Pacte de la Société des Nations (SDN) du 28 avril 1919, élément central du Traité de Versailles, reposait ainsi sur un droit égal de ses membres à la sécurité. Chaque partie devait considérer la sécurité de ses pairs comme la sienne propre et se montrer solidaire face à l'agression éventuelle de l'un des membres. L'article 10 du Pacte énonçait ainsi que « [l]es membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Le régime est le produit d'un compromis entre la volonté française de contenir l'Allemagne, de renforcer sa sécurité en l'universalisant, et la volonté des États-Unis et du Royaume-Uni de ne pas trop se lier les mains dans un système qui les contraindrait à intervenir ou qui encadrerait leur propre appréciation d'une situation de tensions.

Précisément, la SDN repose sur un organe plénier égalitaire, l'Assemblée, où chacun disposait d'une voix et un organe restreint de 13 membres, le Conseil, où des privilèges catégoriels (la permanence) sont accordés aux États-Unis, à la France, au Royaume-Uni, à l'Italie et au Japon. Pour autant, les moyens de la SDN étaient faibles dans le règlement des différends entre ses membres. Le texte ne venait pas obliger les parties à s'abstenir de recourir à la force [1] ou à renoncer à la guerre. La Cour permanente de Justice internationale n'avait point de compétence automatique et nulle mesure de police ne pouvait facilement punir les déviants. L'article 16 du Pacte conditionnait en pratique toute « sanction » à une agression à un vote à l'unanimité des membres. Surtout, politiquement, le Pacte n'a pas bénéficié du soutien des États-Unis qui en ne ratifiant pas le Traité de Versailles sont donc restés tiers au Pacte. En outre, la France et le Royaume-Uni ont rapidement été en désaccord sur le règlement des crises survenues.

Dans ces conditions, la SDN, victime d'une malformation juridique et d'oppositions politiques, n'a pu réellement promouvoir et défendre la sécurité collective que prévoyait son instrument constitutif. On connaît le réquisitoire sévère qu'Albert Cohen a pu dresser contre l'institution et ses fonctionnaires, petits bourgeois hypocrites évoluant dans un monde pom-

1. V. l'évolution avec les Nations Unies, v. ss 370 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

peux et inutile qui se résolvent facilement au sort de l'Éthiopie, à l'impuissance devant la montée du nazisme, ou à l'abandon des Juifs allemands [1]. Le régime créé a néanmoins connu quelques succès, dans le domaine humanitaire (création du Haut-commissariat pour les réfugiés en 1921), par exemple, ou dans l'intégration de l'Allemagne (1926, avec un statut de membre permanent au Conseil). Mais la crise de 1929 et la montée des régimes totalitaires, autoritaires ou fascistes ont eu raison de ses faiblesses. Le Japon se retira en 1933 après avoir été critiqué au sujet de son invasion de la Mandchourie ; l'Allemagne nazie, engagée dans la guerre civile espagnole, en fit de même. Mise en échec, la SDN assistait impuissante au nouvel embrasement de l'Europe et fut dissoute en 1946. Elle fut bien victime de ses faiblesses institutionnelles et normatives, de l'absence des États-Unis, et de l'inefficacité des rares sanctions qu'elle avait difficilement pu adopter. Son sort doit finalement être lié aux faiblesses plus générales du Traité de Versailles, un accord qui contenait des énoncés inacceptables pour l'Allemagne et peu d'assurances. Par exemple, on ne trouvait aucun système de contrôle pour s'assurer du désarmement allemand ou exiger les réparations dues (132 milliards de marks-or, soit deux ans et demi du PNB allemand de 1913, dont plus de la moitié pour la France). Les États-Unis et l'Union soviétique ne souhaitaient nullement, pour différentes raisons, devenir le gendarme de cet accord et la France et la Grande-Bretagne ne purent s'entendre pour faire contrepoids au relèvement « vindicatif » de l'Allemagne.

510 ***Contexte européen.*** Plus généralement, il y eut suffisamment de crispations dans l'immédiat après-Versailles pour que la France prenne l'initiative de plusieurs conférences afin de mieux garantir l'ordre de 1919 et de se rapprocher des États d'Europe centrale. À partir de 1924, et à la suite de nombreux changements de gouvernements en Europe, des efforts de conciliation vont être menés. Les accords de Locarno (1925) et l'entrée conséquente d'une Allemagne officiellement non-révisionniste à la SDN incarnent ce moment fort de l'entre-deux-guerres qui vaudra à Aristide Briand, « le pèlerin de la paix », et au Chancelier Stresemann le prix Nobel de la paix. Le Pacte rhénan conclu par la Belgique, l'Italie, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, engageait ses parties à respecter le statut quo territorial résultant du traité de Versailles et le principe de l'arbitrage obligatoire en cas de différend. Les États concernés consentaient à ne pas se faire la guerre et à agir contre un éventuel manquement à cette obligation s'agissant de la frontière occidentale de l'Allemagne (la France, la Belgique et l'Allemagne étaient des puissances garanties ; l'Italie et le Royaume-Uni des puissances garantes). En revanche, les frontières orientales ne bénéficiaient pas des mêmes assurances et la France a ici échoué à ce que la sécurité collective européenne s'applique à l'Est.

Quoi qu'il en soit, la méfiance demeure, l'Allemagne n'avait nulle intention réelle de désarmer ou d'abandonner ses revendications mais voulait

1. A. Cohen, *Belle du Seigneur* [1968], Paris, Gallimard, 1998, 1120 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

simplement gagner du temps. La France n'était pas totalement dupe, la construction de la ligne Maginot débute d'ailleurs rapidement. L'occupation de la Ruhr s'achève finalement dès 1923 sans que la France n'ait pu causer suffisamment de troubles sur place pour affaiblir durablement son voisin. La crise de 1929 va également briser les efforts entrepris pour parfaire la régulation des relations internationales (avec, par exemple, le pacte Briand-Kellogg de 1928). Le temps était désormais aux crispations économiques et politiques, les projets de désarmement et d'union européenne trouvaient moins d'échos alors que s'affirmaient les ambitions expansionnistes de l'Italie, de l'Allemagne et du Japon.

SECTION 2

La Seconde Guerre mondiale

511 ***Dégradation des relations interétatiques.*** Adolf Hitler arrive au pouvoir le 30 janvier 1933. Les masques tombent rapidement et l'Allemagne quitte ainsi la Conférence du désarmement et la Société des Nations. Le réarmement devint officiel, sans que Paris et Londres ne décident de réagir fortement et de façon concertée. La France conclut des traités de défense mutuelle avec la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Roumanie mais l'ensemble n'était pas en mesure de représenter une réelle menace à l'Est pour l'Allemagne. Le Royaume-Uni refusait tout engagement ferme et l'Union soviétique n'inspirait pas la confiance nécessaire pour instituer une coopération militaire. L'*appeasement* sans cesse défendu par Londres et la passivité de la France face au coup d'État militaire de Franco n'étaient certainement pas de nature à rassurer leurs faibles alliés. L'Italie échappe aussi à l'influence anglaise et française (conférence de Stresa, 1935). Mussolini obtint le soutien d'Hitler dans l'affaire éthiopienne et l'axe ainsi formé put même tester ses forces au cours de la Guerre d'Espagne. Dès lors, l'Allemagne nazie était désormais en position favorable sur le plan diplomatique et militaire. Et Hitler comprit qu'il pouvait impunément réarmer la Rhénanie et multiplier les faits accomplis.

En 1938, l'Anschluss achève de déconstruire l'ordre de Versailles (Traités de Saint-Germain de 1919 et de Trianon de 1920). La Tchécoslovaquie est démembrée sans que la Conférence de Munich ne propose une réaction à la hauteur des enjeux. Moins de six mois après, en mars 1939, toute la Tchécoslovaquie était d'ailleurs occupée sans que l'on puisse maintenant invoquer comme explication, sinon excuse, une correction de Versailles fondée sur l'autodétermination des peuples. Staline comprit parfaitement les rapports de force et l'intérêt pour l'Union soviétique, dans ces conditions, de récupérer sa part des conquêtes à l'Est du Reich. Le Pacte de non-agression germano-soviétique – et son protocole secret sur la répartition des territoires – est ainsi été signé en

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

août 1939 à Moscou. Le 3 septembre, l'Allemagne attaque la Pologne ; le Royaume-Uni puis la France lui déclarant ensuite la guerre. Le Pacte permet à Hitler d'éviter la formation de deux fronts et de régler rapidement le cas de la Pologne pendant que les forces françaises attendent derrière la ligne Maginot. La rupture du Pacte en 1941 et l'entrée des États-Unis dans le conflit contribuèrent *in fine* à bouleverser les équilibres ; 70 millions d'Allemands étaient alors opposés à 700 millions d'adversaires – une guerre de puissances mais aussi une guerre idéologique.

§ 1. Ampleur du conflit

512 ***Rappel.*** On peut faire remonter l'entrée dans la Seconde Guerre mondiale aux années 1935-1937 (rapprochement entre l'Allemagne et l'Italie, échecs de la SDN, basculement de l'Espagne avec l'opposition entre fascistes et républicains, avancées du Japon en Chine, etc.). Le renoncement allié à Munich en 1938 conforta ensuite Hitler dans ses prétentions à l'égard des Sudètes, puis de toute la Tchécoslovaquie et de la Pologne. Une fois la guerre déclarée, l'Allemagne se rendit en quelques semaines maître d'immenses territoires (stratégie dite du *Blitzkrieg* en Pologne en 1939, en France en 1940 et en Union soviétique en 1941), imposant au passage à la République française la plus grave défaite militaire de son histoire. Les États vaincus et occupés par l'Allemagne vivaient sous la surveillance de la police politique allemande, la Gestapo, qui, avec l'aide de régimes complices, fit régner un climat de terreur pour les opposants ou les cibles de la persécution totalitaire. L'entrée en guerre des États-Unis à la suite de l'attaque de Pearl Harbor (1941) et de l'Union soviétique lorsque l'Allemagne rompit le Pacte de non-agression (1941) globalisa les affrontements entre les puissances de l'Axe et les Alliés (Europe, Afrique et Pacifique). Hitler engagea trois millions d'hommes contre l'Union soviétique dans la plus importante opération militaire de l'histoire (opération « Barbarossa ») [1]. Mais les théâtres d'intervention devenaient trop nombreux pour une Allemagne désormais isolée. Dans ces conditions, le rapport de forces s'inversa. Les Allemands furent bloqués à Stalingrad (1942) puis défaits à Koursk (1943), sur le front russe. Les Alliés débarquèrent au Maroc et en Algérie (opération *Torch*, novembre) sur le front africain. Et l'avance japonaise fut maîtrisée à Guadalcanal dans le Pacifique (novembre). Les débarquements de Normandie puis de Provence et l'avancée russe à l'Est donnèrent le coup de grâce au III[e] Reich. Berlin fut finalement libéré par l'Armée rouge, l'Allemagne capitula les 8 et 9 mai 1945 et le Japon le 2 septembre.

513 ***Bilan de la Seconde Guerre mondiale.*** La Seconde Guerre mondiale (1939-1945) fut peut-être la première « guerre totale » au regard des objectifs de certains belligérants (l'élimination d'un peuple), de l'intensité

1. V. ici J. Lopez et L. Otkhmezuri, *Barbarossa. 1941. La guerre absolue*, Paris, Passés / Composés, 2019, 956 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

des destructions (l'invention de l'arme atomique) ou de l'engagement des sociétés et des économies dans l'effort de guerre. Elle fut particulièrement brutale avec la mort de millions de civils et l'invention de massacres administratifs d'une ampleur sans précédent (l'holocauste, bien évidemment, mais aussi les bombardements indiscriminés, le massacre de Katyn, celui de Nankin avant même le déclenchement des hostilités, etc.). L'Allemagne nazie, particulièrement touchée par la crise économique et animée d'un esprit de revanche après l'éclatement de sa nation dans les frontières ubuesques de 1919, entendait imposer un « ordre nouveau », défendre les « races supérieures » et assujettir les peuples inférieurs comme les Slaves. Le conflit a finalement causé la mort de plus de 50 millions de personnes – dont plus de la moitié de soviétiques – et toucha davantage les civils que les militaires. Il est marqué par le génocide des juifs et des tziganes (entre 5 et 6 millions de morts) et, sur un autre plan, par l'invention de l'arme nucléaire (plus de 300 000 morts lors des bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki les 6 et 9 août 1945). C'est, en définitive, un nouvel ordre qui se met en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

§ 2. Sortie du conflit

514 ***Approches de la paix.*** Une fois la Seconde Guerre mondiale achevée, chaque grand vainqueur (Royaume-Uni, États-Unis, Union soviétique) défend une approche différente du nouvel ordre à instaurer. Churchill, conformément aux traditions britanniques, entend réinventer un équilibre européen autour de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne – et avec le soutien des États-Unis – afin de faire contrepoids à une Union soviétique offensive. Roosevelt, pour sa part, s'inspire de Wilson et après son discours sur les quatre libertés de 1941 (liberté de parole, liberté religieuse, liberté face au besoin, liberté face à la peur), plaide pour l'institutionnalisation d'un nouveau système de sécurité collective. Les trois vainqueurs, avec la Chine, en seraient les policiers. Staline, enfin, cherche surtout tirer avantage de ses positions de terrain en créant autant de satellites et de zones tampons que de pays libérés par l'Armée rouge. Les sommets de Téhéran (novembre 1943), de Moscou (octobre 1944) et de Yalta (février 1945) permirent de confronter les positions et d'affiner le nouvel ordre mondial.

Les Alliés se mettent rapidement d'accord sur la division de l'Allemagne et de l'Autriche en zones d'occupation, sur le déplacement de la Pologne vers l'Ouest, sur le principe d'un traitement judiciaire des officiels allemands (même si Staline préconisa à un moment, semble-t-il, d'en exécuter 50 000). Ils s'entendent aussi sur quelques principes de la future Organisation des Nations Unies (avec l'idée d'une conférence constitutive à San Francisco). La question du sort de l'Europe de l'Est est plus sensible. Une déclaration conjointe sur l'Europe libérée, promettant des élections libres et la mise en place de gouvernements démocratiques, est

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

toutefois obtenue. Mais Staline se présente en position de force, les Alliés réclamant son engagement sur le front du Japon et ses troupes occupant une grande partie de l'Europe. La conférence de Potsdam (juillet 1945) vit dans les négociations Truman succéder à Roosevelt et Attlee à Churchill. L'Allemagne avait alors capitulé et la victoire sur le Japon déjà pressentie. Les Alliés décident finalement de sa séparation avec l'Autriche et de la perte plus générale de 25 % de son territoire. Les puissances occupantes programment son désarmement, sa démilitarisation, sa dénazification, sa décartellisation et sa démocratisation (les « cinq D »).

515 ***Traités de paix.*** La Conférence de paix de Paris (juillet-octobre 1946) règle plus précisément le sort d'États alliés ou proches de l'Allemagne. Ils perdent tous des territoires, avec, au surplus, et le cas échéant, de lourdes réparations à verser aux vainqueurs. Trieste est placé sous tutelle de l'ONU, la Roumanie perd notamment la Bessarabie au profit de l'URSS et la Bulgarie recouvre ses anciennes frontières. La Hongrie se voit amputée de nombre de territoires (Transylvanie, sud de la Slovaquie, etc.) et la Finlande cède 40 000 km^2 à l'URSS. L'Italie finit également par perdre ses colonies africaines. En Extrême-Orient, les États-Unis parviennent à diriger seuls un Japon pour le moins fragilisé après les bombardements atomiques subis et sa capitulation (annoncée le 15 août 1945). Placé sous tutelle américaine, il perd la plupart de ses gains d'avant la guerre (Mandchourie, Formose, îles Kouriles, etc.). En définitive, la sortie de guerre entraîne de nombreuses modifications territoriales mais surtout un basculement définitif des rapports de forces. Jusqu'alors sujet principal des relations internationales, l'Europe devient progressivement l'objet central de la lutte d'influence entre deux nouvelles superpuissances : les États-Unis et l'Union soviétique.

SECTION 3

La décolonisation

516 ***Processus.*** La décolonisation est évidemment liée au déclin des puissances coloniales européennes. Il faut dire que la Seconde Guerre mondiale a encore davantage impliqué les colonies que la Première et ne fait alors que renforcer les aspirations à l'indépendance. Dans le monde post-1945 par ailleurs, le fait colonial ne correspond plus à l'intérêt et aux idéologies professés par les deux grands vainqueurs. Et la guerre elle-même avait déjà permis à certains de s'émanciper (indépendance de l'Éthiopie en 1941, Liban en 1943, Syrie en 1946). La volonté, relative, des vieilles puissances coloniales de maintenir leur domination après 1945 se heurte alors aux résistances locales. Le monde bascule dans trente ans de luttes pour l'indépendance des « territoires non autonomes » et

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'Europe en sortira affaiblie territorialement et politiquement. Près d'une centaine de nouveaux États seront ainsi formés et nombre de rapports internationaux bouleversés par ce temps fort de la vie politique du XX^e siècle. Pour autant, le processus n'aura pas créé les conditions favorables au développement politique et économique des nouveaux États.

§ 1. Aperçu général

517 ***Étapes principales.*** La décolonisation s'entend comme l'autodétermination de territoires non autonomes placés sous la domination d'une puissance étrangère. Le phénomène n'est pas apparu au XX^e siècle. On peut ainsi considérer que l'accès à l'indépendance des colonies américaines en 1775 correspondit à un premier mouvement d'autodétermination et de remise en cause des empires traditionnels – même si, en l'espèce, ce furent les colons eux-mêmes et non les indigènes qui se révoltèrent contre leurs maîtres européens. La révolte d'Haïti contre la France, au début du XIX^e siècle, apparaît également comme un autre précédent de l'affirmation de peuples dominés contre ceux qui les administraient. Dans le même temps, nombre de colonies espagnoles et portugaises situées dans le nouveau monde réussirent à accéder à l'indépendance, sans toutefois parvenir à mettre en application certains principes et doctrines proclamés, comme le bolivarisme. La décolonisation initiée après la Seconde Guerre mondiale se distingue finalement moins par ses conséquences – l'apparition de nouveaux États – que par son ampleur. Il a en effet fallu à peine trente ans (1945-1975) pour que les grands empires coloniaux construits dans les siècles précédents disparaissent.

518 ***Origines des aspirations.*** On l'a dit, la Grande Guerre avait déjà fragilisé les prétentions universelles des puissances européennes. De nombreux courants nationalistes s'étaient ainsi formés dans les pays colonisés. C'est toutefois la Seconde Guerre mondiale qui sert de catalyseur aux différents mouvements de libération nationale. Les puissances européennes sont affaiblies politiquement et économiquement, elles ne sont plus en mesure d'incarner la supériorité prétendue de l'homme blanc et de financer les coûts de leur domination et de la répression des opposants. La guerre a également eu un double impact, humain et territorial. Ce sont en effet des millions d'Africains ou d'Indiens qui se sont battus au nom de la France libre ou au nom du Royaume-Uni. Cela ne pouvait rester sans conséquence. Londres a en ce sens rapidement promis à l'Inde, un pilier de son empire, qu'elle pourrait accéder à l'indépendance après la guerre. Les affrontements ont également redessiné certaines cartes et permis à des peuples de prendre conscience que leurs colonisateurs n'étaient pas invincibles. Ils ont aussi pu être encouragés en ce sens par les puissances de l'Axe qui ont temporairement occupé leurs territoires (comme en Asie avec l'avancée des Japonais sur des colonies françaises ou britanniques). Dans ces conditions, les peuples colonisés se réclament désormais des valeurs libérales du monde occidental et exigent

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

notamment une égalité politique et juridique avec les peuples de leurs métropoles, une égalité que ces derniers ne peuvent ou ne veulent leur accorder car les rapports démographiques ne sont souvent pas favorables aux puissances européennes. Elles redoutent alors que les indigènes finissent par dominer leurs institutions. Au surplus, la situation économique des puissances impérialistes était telle, au lendemain de la guerre, qu'ils n'étaient pas en capacité de répondre aux besoins en infrastructures de leurs colonies.

Les aspirations à l'indépendance se multiplient et trouvent dans la nouvelle configuration internationale un environnement favorable. La Conférence de Bandung (Indonésie, 1955), par exemple, qui rassemble une trentaine d'États africains et asiatiques, se prononce pour une solidarité collective contre toute forme d'impérialisme et contre la colonisation. Il faut dire que les deux superpuissances désormais dominantes ne soutiennent pas les colonisations traditionnelles, en raison d'idéologies hostiles à une telle forme d'impérialisme comme en raison de leurs intérêts économique et stratégique à se rapprocher de territoires nouvellement libérés. Dans ce contexte, plusieurs instruments, comme la Charte de l'Atlantique (1941) sont venus reconnaître le droit de tous les peuples à l'autodétermination. L'Organisation des Nations Unies et les actes adoptés en son sein étaient d'ailleurs utilisés pour accompagner les revendications des peuples colonisés, et surtout pour légitimer leur démarche. Si le texte même de la Charte ne reconnaît pas un droit à l'indépendance, le chapitre XI (Déclaration relative aux territoires non autonomes) prescrit, en quelque sorte, une évolution par étapes vers l'auto-administration et le développement de libres institutions politiques. L'Assemblée générale adopte finalement des textes favorables au phénomène, avec, par exemple, la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960, Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux, ou la résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960 sur l'obligation de communiquer des renseignements relatifs aux territoires non autonomes [1].

519 ***Modalités de la décolonisation.*** La décolonisation ne s'est pas déroulée partout selon les mêmes modalités mais fut fonction des circonstances générales, de la volonté du colonisateur et des aspirations locales. Dans l'ensemble, le processus n'a pas été pensé et accompagné par les puissances coloniales européennes mais subi et souvent accompli dans la confusion ou la violence. On peut en théorie recenser trois voies possibles : l'assimilation (comme ce fut le cas pour certaines possessions ultramarines), l'autonomie et l'indépendance. Mais c'est la dernière qui fut privilégiée dans le mouvement de l'après-Seconde Guerre mondiale, faute, souvent, de l'accord des puissances impérialistes pour assimiler

1. La CIJ considère que le droit à l'autodétermination s'est alors cristallisé en tant que règle coutumière ayant force obligatoire pour tous les États, v. *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, Avis consultatif, 25 février 2019. Ce droit comprend d'ailleurs le droit à l'intégrité territoriale des territoires non autonomes.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

pleinement ces populations à leur assise sociale, et à la suite, parfois, de différents régimes autonomistes.

La décolonisation a pu en pratique être rapidement acceptée par la puissance coloniale, comme ce fut le cas s'agissant des aspirations des possessions britanniques – si l'on excepte les violences qui accompagnèrent la partition entre l'Inde et le Pakistan ou les conséquences régionales du retrait du Royaume-Uni de la Palestine comme de l'indépendance proclamée de la Rhodésie. Mais d'une manière générale, Londres entendait encore bénéficier de son statut de vainqueur de la Seconde Guerre mondiale et n'avait de toute façon plus les finances nécessaires au maintien de son empire. Le Royaume-Uni reconnut alors le « *wind of change* » qui soufflait sur le continent africain et les possessions britanniques locales accédèrent rapidement et sans trop de difficulté à l'indépendance entre 1947 et 1971. Un cadre accompagnant les indépendances et préservant une influence britannique minimale fut proposé avec le Commonwealth, qui continue de rassembler aujourd'hui 54 États qui sont pour la plupart d'anciens territoires de l'Empire britannique. On peut également citer le cas de certaines possessions belges, avec une indépendance immédiatement accordée, comme au Congo belge, sans que le pays ne soit réellement préparé à assumer les responsabilités inhérentes à la qualité d'État. Ici, et dans bien d'autres États d'ailleurs, la libération obtenue ne fut souvent que formelle tant les États décolonisés s'enfoncèrent rapidement dans des guerres intestines ou dans des régimes autoritaires. Au demeurant, la décolonisation a parfois été plus hésitante et plus sanglante. L'indépendance a pu être arrachée aux puissances européennes, à l'instar des guerres d'Indochine ou d'Algérie, en ce qui concerne la France, ou à l'image des colonies portugaises (Angola, Mozambique) qui n'accèdent à l'indépendance qu'en 1975, à la suite de longues guérillas et à la faveur de la révolution des Œillets (1974).

§ 2. Situation française

520 ***Évolutions après 1945.*** Après la Seconde Guerre mondiale, la France ou le Royaume-Uni sont encore à la tête d'empires où le soleil ne se couche jamais. S'agissant de la France, plus particulièrement, ses possessions coloniales, ne serait-ce qu'en Afrique, représentent onze fois la superficie de la métropole. Mais l'effort de guerre exigé de ces territoires et les défaites subies par la France fragilisent sa domination. Le mythe de la supériorité de l'homme blanc et de la mission civilisatrice [1] ne peut donc continuer à fonder l'entreprise. En somme, les empires devaient évoluer, se réformer et le Royaume-Uni comprit plus vite que la France que seule une association d'entités désormais indépendantes pouvait encore permettre aux anciennes puissances coloniales de conserver une influence universelle. Paris a toutefois rapidement essayé de relancer sa

1. V. ss 486.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

domination mais sur d'autres bases, avec, par exemple, l'abolition en 1946 des travaux forcés en outre-mer et l'abrogation du code de l'indigénat. Les habitants des colonies étaient alors reconnus comme des citoyens français.

La IVe République crée l'Union française qui devait officiellement permettre à la France de « conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ». Mais le nouveau régime était surtout formel, le double collège électoral instauré ne permettait pas au vote des colonies de peser réellement dans la vie politique. La loi Defferre de 1956 accorde ensuite une autonomie interne importante aux territoires subsahariens en cause. S'agissant de l'Afrique « noire », la Constitution de la Ve République enregistre la marche vers l'indépendance. Un référendum fut organisé s'agissant de l'appartenance à une nouvelle entité, la Communauté française, et douze des treize entités consultées acceptèrent cette proposition (la Guinée devint donc en 1958 le premier pays à s'émanciper). Les autres prirent conscience que les grandes questions régaliennes sont encore décidées par Paris et, à partir de l'indépendance de la Fédération malienne en 1960, tous ont finalement accédé à la souveraineté de manière relativement apaisée avec la France (même si certaines révoltes, comme à Madagascar en 1947, furent durement réprimées).

521 ***Difficultés de l'entreprise.*** Les indépendances de l'Algérie et de l'Indochine se sont avérées beaucoup plus difficiles et ne furent reconnues qu'au terme de deux conflits (accords d'Évian 1962 et de Genève 1954). Les insurgés, par des tactiques de guérilla, ont fragilisé la domination militaire française qui eut parfois recours aux pires exactions pour « pacifier » les zones en cause. À ce titre, le massacre de Sétif au printemps 1945 (15 000 morts probablement) pour venger des colons lynchés a indéniablement contribué à discréditer la puissance française en Algérie. Pour lutter contre l'armée coloniale, en Algérie comme en Indochine, les insurgés s'inscrivent alors dans le temps long[1]. Dans sa lutte contre le Vietminh, la France invente d'ailleurs certaines pratiques contre-insurrectionnelles remises ensuite au goût du jour au début du XXIe siècle en Afghanistan dans la guerre contre le terrorisme. Le général de Lattre de Tassigny, par exemple, crée en 1950 des commandos mobiles, s'appuie sur des forces locales et tente en vain de gagner la bataille des cœurs en multipliant les mesures sociales en faveur des populations locales.

1. On connaît cette description que l'on prête à Ho Chi Minh : « il s'agit du combat du tigre contre l'éléphant. Si le tigre reste sur sa position, l'éléphant l'écrasera de son poids. Mais s'il conserve sa mobilité, il triomphera de l'éléphant, qui, blessé en de multiples endroits, finira par se vider de son sang ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 2

L'américanisation du monde

522 ***Faux-semblants.*** Après 1945, on a pu croire encore quelque temps que l'Europe pourrait se remettre de ce conflit [1]. Il n'en sera rien. Les puissances européennes ne retrouveront jamais le rang qui était le leur. En 1950, le désenchantement est d'ailleurs total. Il n'y a pas eu de traité de paix avec l'Allemagne, les empires se disloquent et l'ONU est prisonnière des premières rivalités entre les États-Unis, décidés à exercer leur leadership, et l'URSS. L'Europe est alors divisée, dépassée. L'histoire l'a finalement rattrapée et semble lui confier un rôle plus adapté à sa taille et à son poids. On ne saurait oublier, en effet, que si l'Europe représentait en 1900 près du quart de la population mondiale, elle n'en rassemble plus que 10 % à la fin du XX^e^ siècle – dont près du tiers est âgé de plus de 65 ans. Le XX^e^ siècle fut en revanche le « siècle américain », comme l'espérait, avant même la fin de la Seconde Guerre mondiale, Henry Luce, le célèbre magnat de la presse [2]. L'Amérique est parvenue à dominer les relations internationales en s'appuyant sur des ressources plurielles – militaires, économiques, politiques, spirituelles – et en profitant d'avantages sans précédent sur ses pairs.

523 ***Montée en puissance.*** La puissance américaine apparaît déjà impressionnante au lendemain de la reddition du Japon. Les États-Unis ont en effet perdu 400 000 hommes dans l'ensemble des opérations contre les puissances de l'Axe, soit nettement moins que les autres acteurs majeurs du conflit. Sur le plan économique, les États-Unis possèdent les deux tiers des réserves mondiales d'or et produisent plus d'un tiers de tous les biens fabriqués. Le dollar est bien parti pour être la monnaie de référence des échanges internationaux. Militairement, ils bénéficient encore de leur statut de seule puissance nucléaire. Diplomatiquement, la majorité des États alors existants leur sont favorables. Les institutions créées (ONU, FMI, etc.) accordent également aux États-Unis des privilèges statutaires et ils peuvent initialement compter sur leurs concours pour faire triompher leur

1. L'Allemagne devait se relever rapidement et former, avec la France, l'axe fort du continent. La France et le Royaume-Uni devaient pouvoir compter sur leurs empires pour préserver leur rang. On espérait également que les Alliés conservent des relations cordiales et que la puissance américaine revienne à une politique de repli comme dans les années 1920, laissant ainsi l'Europe à ses aspirations légitimes. Enfin, l'Organisation des Nations Unies était attendue comme permettant une sorte de Concert européen « revisité », institutionnalisé et étendu à l'ensemble du monde.
2. P. Melandri, *Le siècle américain, une histoire*, Paris, Perrin, 2016, 672 p., p. 7.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

modèle d'empire du marché ou d'empire « post-territorial »[1]. Les années 1950 sont enfin celles de l'*American Way of Life* et si les États-Unis ne représentent alors que 6 % du territoire mondial et 7 % de la population globale, leur style de vie et les biens de consommation qu'ils produisent constituent progressivement des références sociétales incontournables, pour une bonne partie des peuples du monde. En somme, l'américanisation, c'est aussi l'attractivité quasi-universelle de produits et de marques américaines, une certaine « coca-colonisation » du monde pour reprendre une expression du journal *L'Humanité*[2].

Pour autant, superpuissance dès la fin de la Seconde Guerre mondiale en raison de la vitalité de leur économie, de leurs positions stratégiques ou de leur avance technologique et militaire, les États-Unis affrontent pendant une quarantaine d'années un concurrent structurel. Moins de deux ans après leur succès sur l'Allemagne et le Japon, les deux grands vainqueurs militaires et politiques du conflit de 1939-1945 se retrouvent en effet face à face dans une opposition inédite – appelée « Guerre froide » – et certainement inévitable au regard des rapports de puissance, même si l'on peut s'interroger sur les responsabilités de la détérioration immédiate de leurs relations. Ce conflit idéologique, économique et institutionnel, fut porté sur le terrain militaire par des intermédiaires (en Corée ou au Vietnam par exemple), la dissuasion nucléaire prévenant tout grave affrontement direct. « Guerre improbable, paix impossible », on connaît cette belle formule de Raymond Aron pour décrire les rapports de l'époque entre États-Unis et URSS[3]. Mais ce conflit d'un nouveau genre sera finalement remporté par l'Amérique qui connaîtra alors une phase de prééminence sans guère d'équivalent dans l'histoire des relations internationales. Elle sera cependant de courte durée. Contestés par de nouveaux acteurs non étatiques (groupes terroristes notamment) et des puissances ascendantes (en particulier la Chine), les États-Unis se retrouveront aussi en difficulté en raison du coût de leurs aventures extérieures en Irak ou en Afghanistan et de frictions économiques et politiques en leur sein. Au début du XXI[e] siècle, l'Amérique n'a finalement plus la superbe qu'elle a pu avoir juste après la fin de la Guerre froide. Il n'empêche, il est encore tôt pour identifier un monde pleinement post-américain ou même une structuration définitive entre les États-Unis et la Chine.

On peut, dans ces conditions, présenter les trois temps forts de l'américanisation du monde : son affirmation pendant la Guerre froide, sa consécration à la fin du XX[e] siècle et sa contestation actuelle.

1. V. C. Maier, *Among Empires. American Ascendancy and Its Predecessors*, Harvard University Press, 2007, 384 p.
2. *L'Humanité*, 8 novembre 1949.
3. R. Aron, *Le grand schisme*, Paris, Gallimard, 1948, p. 18.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

La Guerre froide, un monde bipolaire asymétrique

524 ***Importance de la période.*** Pourquoi s'intéresser à la Guerre froide ? L'opposition Est-Ouest a structuré les relations internationales au cours de la seconde partie du XX^e^ siècle et certainement permis aux États-Unis, face à la menace soviétique, d'inventer une nouvelle forme de domination. Dès 1947, la Guerre froide se manifeste autour de deux théâtres principaux : l'Europe (avec d'un côté la mise sous tutelle soviétique de la Bulgarie, de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie et de la Tchécoslovaquie, et, de l'autre côté, la constitution d'alliances dominées par les États-Unis), et l'Asie (avec également une opposition entre le Japon occupé par les États-Unis et la Chine conquise par Mao, la fracture de la péninsule coréenne, etc.). L'ensemble fut suffisamment tendu pour que l'on puisse craindre un basculement dans une troisième guerre mondiale au déroulement apocalyptique puisqu'elle aurait alors opposé des puissances nucléaires. L'affrontement semble *a priori* total et équilibré tant la phase de mouvement laisse rapidement place à une phase d'équilibre, d'endiguement, opposant deux blocs aux idéologies bien marquées, à la propagande plus ou moins subtile, aux structures militaires et politiques en miroir (l'opposition entre l'OTAN créé en 1949 et le Pacte de Varsovie de 1955, l'opposition entre l'OECE et le COMECOM, etc.). Mais la lutte se révèle en réalité assez inégale entre, d'une part, un système plutôt choisi et productif et, d'autre part, un système plutôt subi et récessif, qui se révélera incapable de suivre le rythme économique de l'Ouest et les évolutions technologiques et stratégiques à l'œuvre. La comparaison des deux blocs atteint ainsi rapidement ses limites et la chute du bloc soviétique, si elle a pu surprendre par sa soudaineté, était certainement devenue depuis longtemps inexorable.

La Guerre froide a finalement fourni le contexte et le prétexte au développement des armes de destruction massive [1]. L'invention de la dissua-

1. Certains historiens, comme Gar Alperovitz, tiennent même des positions pour le moins controversées en affirmant que l'emploi de l'arme atomique contre Hiroshima et Nagasaki s'explique moins par la volonté de mettre un terme à une guerre à l'issue alors certaine que par la volonté d'impressionner Moscou et de restreindre les ambitions russes en Europe et en Asie, v., *Atomic Diplomacy : Hiroshima and Potsdam. The Use of the Atomic Bomb and the American Confrontation with Soviet Power*, Vintage Books, 1965, 317 p. Selon l'auteur, dès lors que l'URSS était entrée en guerre, le Japon avait

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sion nucléaire a en ce sens révolutionné la conflictualité et borné les rivalités Est-Ouest. L'opposition s'est alors cristallisée sur la communication, le bluff, les tests – une stratégie de la « non-bataille » pour reprendre l'expression de Guy Brossollet. Les adversaires ont en permanence veillé à éviter une confrontation directe mais ils n'en sont pas passés loin à plusieurs reprises en flirtant avec les « lignes rouges », le seuil au-delà duquel plus aucun retour n'était possible dans la montée aux extrêmes (*brinkmanship* ou stratégie du bord de l'abîme). Et les affrontements par procuration (plus d'une centaine de conflits) ont fait un nombre de victimes immédiates important et engendré le développement de méthodes d'action à l'écho actuel majeur. La Guerre froide a donc bien été un élément essentiel dans la construction du monde du XX^e siècle [1] et dans la logique, en l'espèce, des analyses réalistes sur l'équilibre des puissances [2]. Pour autant, on ne saurait résumer la période au seul affrontement entre le bloc occidental et le bloc soviétique. L'époque est aussi celle de la décolonisation et de rivalités entre le Nord et le Sud, en lien parfois avec les rivalités Est-Ouest. C'est sur ce monde plus complexe qu'on ne le croit qu'il faut revenir.

SECTION 1

Caractéristiques principales

525 ***Marqueurs.*** La force de l'opposition idéologique, la modération des affrontements directs et la division de l'Europe apparaissent comme les traits les plus marquants du monde de la Guerre froide. On l'a dit, toutes les régions n'ont pas été également impliquées dans les enjeux stratégiques et sécuritaires de l'opposition entre les États-Unis et l'URSS. L'Europe et le Japon, compte tenu de leurs ressources industrielles et de leur localisation géographique, ou le Moyen-Orient, en raison des gisements pétroliers, en furent les enjeux majeurs. Mais l'échiquier est devenu global. Des blocs se sont rapidement formés autour des deux

déjà conscience d'avoir perdu la guerre et de ne plus avoir d'option stratégique pour espérer une reddition mesurée. V. cependant R. J. Maddox, *Hiroshima in History : The Myths of Revisionism*, University of Missouri Press, 2007, 513 p.

1. Au-delà, et comme le rappelle André Fontaine, « la Guerre froide nous a tous façonnés. Elle a affecté nos croyances et nos habitudes, la façon dont on vit à San Francisco et à Pékin, à La Havane et à Kinshasa ; elle a coupé des villes et des pays en deux, détruit et créé des nations, fait porter les armes à des dizaines de millions d'hommes, tué des centaines de milliers d'entre eux, rempli les bagnes politiques, suscité l'enthousiasme, la souffrance et la peur et, comme toutes les grandes épreuves, le meilleur et le pire. Il est vain de se demander ce qui se serait passé si elle avait été évitée – sans doute d'ailleurs ne pouvait-elle pas l'être », in *Histoire de la Guerre froide. De la révolution d'Octobre à la guerre de Corée (1917-1950)*, Paris, Seuil, 1983, 512 p., p. 9.
2. V. ss 45 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

grands vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale [1] et le Coup de Prague a ici été un bon exemple de la radicalisation des positions en Europe de l'Est. Il n'était guère possible de choisir une voie médiane entre les deux camps, même si chaque bloc a pu connaître un certain nombre de tensions internes. L'opposition entre les deux superpuissances s'est donc assez vite cristallisée.

§ 1. Formation

526 ***Origines – pressions russes.*** Comment les deux blocs se sont-ils ajustés ? Plusieurs événements ont en réalité conduit à une radicalisation des positions. Les tensions débutent certainement avec la pression de l'URSS et des communistes à l'Est, dans les États libérés par l'Armée rouge. Staline entend rapidement faire de ces pays des satellites, conscient que la Pologne, par exemple, a souvent été une sorte de couloir permettant aux Français puis aux Allemands d'attaquer la Russie. Il fallait sécuriser l'environnement stratégique, valoriser les succès militaires des forces russes parvenues jusqu'à Berlin, compenser les immenses pertes humaines (27 millions de morts) par des gains immédiats et s'assurer ainsi de la possibilité de nourrir une population très affaiblie par le conflit. On ne saurait oublier que les deux grands n'ont pas vécu la même guerre. L'URSS occupe le terrain au prix du sacrifice de toute une génération et de la chute de son PNB, de villes, d'infrastructures et d'industries ravagées, de millions de déplacés. Staline entend alors prévenir toute volonté américaine de se positionner en Europe de l'Est et en particulier en Tchécoslovaquie. Par ailleurs, les principaux dirigeants alliés pendant la guerre ne sont plus au pouvoir [2]. C'est d'ailleurs en tant que chef de l'opposition que Churchill prononce son fameux discours à Fulton, en mars 1946, qui dénonce le Rideau de fer séparant l'Europe libre de l'Europe soumise à Moscou [3]. Staline profite ainsi de la situation pour

1. Des divergences étaient d'ailleurs déjà palpables pendant la Seconde Guerre mondiale, Staline considérant par exemple que l'Amérique retardait l'ouverture d'un deuxième front en Europe pour que l'Armée rouge s'épuise sur le terrain et que les États-Unis puissent ensuite dicter plus facilement les conditions de la paix.
2. La diplomatie américaine est orpheline de Roosevelt, mort en avril 1945, et se trouve dans une période intermédiaire entre le décès de son président et l'élection puis l'engagement extérieur de son successeur. En France, le général de Gaulle démissionne de ses fonctions de président du gouvernement provisoire en janvier 1946 et assiste à l'adoption d'un régime, la IVe République, qu'il ne souhaite pas. Au Royaume-Uni, Winston Churchill est battu aux élections générales de 1945. Les travaillistes de Clement Attlee arrivent au pouvoir.
3. « De Stettin dans la Baltique jusqu'à Trieste dans l'Adriatique, un rideau de fer est descendu à travers le continent. Derrière cette ligne se trouvent toutes les capitales des anciens États de l'Europe centrale et orientale. Varsovie, Berlin, Prague, Vienne, Budapest, Belgrade, Bucarest et Sofia, toutes ces villes célèbres et les populations qui les entourent se trouvent dans ce que je dois appeler la sphère soviétique, et toutes sont soumises, sous une forme ou sous une autre, non seulement à l'influence soviétique, mais aussi à un degré très élevé et, dans beaucoup de cas, à un degré croissant, au contrôle de Moscou » [http://www.ina.fr/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

consolider les positions soviétiques. L'Europe de l'Est est notamment perçue comme une zone dont le contrôle est indispensable à la sécurité de l'URSS et les promesses faites à Yalta s'agissant d'« élections libres » devant être organisées en Pologne ou ailleurs sont rapidement contournées pour s'assurer une domination indirecte sur les territoires en cause.

527 ***Réaction américaine – plan Marshall et OTAN.*** L'origine de la Guerre froide doit donc beaucoup à la réaction américaine face aux prises de contrôle russes. Les États-Unis ne sont pas disposés à risquer de perdre l'Europe occidentale dans la mesure où les difficultés de la reconstruction pourraient, entre autres, renforcer des partis communistes locaux déjà puissants. La région est vitale pour la sécurité mais aussi pour l'économie américaine – près d'une exportation sur deux se fait en direction de l'Europe. Après une première période de flottement, les États-Unis du président Harry Truman répondent à la fermeté de Staline. Il s'agit d'endiguer au plus vite l'expansion communiste afin de préserver les positions américaines en Europe [1]. Il convient, en premier lieu, d'intervenir activement et par principe au soutien des forces politiques alliées dans les pays où le communisme menace – même si cela ne représente qu'une petite péninsule dans un océan rouge comme en Corée (1950). En second lieu, il importe de construire des alliances financières et militaires pour protéger collectivement les « peuples libres ». C'est ainsi qu'est adopté le plan Marshall (« programme de rétablissement européen », 1947). Vu de loin, il n'a nulle ambition de division, il vise seulement à tirer les leçons du passé en ne faisant pas peser sur l'Allemagne l'ensemble des réparations. Il s'agit donc de contribuer à la reconstruction économique de l'Europe par une proposition d'aide financière (principalement des dons) faite à l'ensemble des États. Elle ne pourra toutefois être acceptée par l'Union soviétique et ses satellites car elle les placerait en situation de dépendance à l'égard des États-Unis. Ceux-ci consacrent jusqu'en 1951 plus de treize milliards de dollars de l'époque au rétablissement de 23 États européens. Vue de près cependant, cette aide économique a contribué à cliver les blocs. Le plan Marshall entraîne en effet une logique de solidarité et de coopération entre les bénéficiaires, comme elle permet à l'économie américaine de trouver de nouveaux débouchés en Europe (financement d'importations de produits et biens fabriqués aux États-Unis). Les États d'Europe occidentale ont également pu plus facilement contrer l'influence communiste en interne (la Grèce et la Turquie sont parmi les premiers récipiendaires de l'aide – ce qui souligne, au demeurant, que la tutelle initiale de Londres ne représentait pas une garantie solide), et éliminer le cas échéant les partis communistes de leurs gouvernements respectifs (les ministres communistes français sont en ce sens révoqués

1. Le père de cette doctrine du « *containment* » est le diplomate américain George F. Kennan qui, de retour d'un poste à Moscou en 1946, contacte le Secrétaire d'État James F. Byrnes et lui recommande une politique visant à contrer partout les prétentions soviétiques, notamment dans les États qui peuvent encore basculer sous influence communiste.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

le 5 mai 1947 par le président du Conseil Paul Ramadier). Le cœur de cette stratégie est l'Allemagne. C'est le bloc occidental qui le premier incite à la création d'un État allemand à l'Ouest, la République fédérale d'Allemagne (RFA, mai 1949).

On observe aussi un « retour » aux alliances classiques. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) apparaît comme la première et la plus importante des organisations créées, elle a rapidement constitué la pièce centrale du bloc de l'Ouest à une époque où aucun État européen n'était encore doté d'armes nucléaires. Il s'agissait à l'origine de mettre en place un pacte d'assistance mutuelle afin de répondre aux prétentions de l'Union soviétique sur l'Europe orientale (ainsi qu'en attestent le blocus de Berlin d'avril 1948 ou le coup d'État de juin 1948 en Tchécoslovaquie – et les risques pesant alors sur la Norvège, la Grèce ou la Turquie) et de faire suite au traité de Bruxelles de mars 1948 (création de l'Union occidentale) [1]. L'organisation fut instituée par les douze États ayant conclu le Traité de Washington du 4 avril 1949 (Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni). Son siège était initialement à Paris mais se trouve depuis 1966 à Bruxelles et son principal commandement militaire, le SHAPE, à Casteau, également en Belgique – à la suite du retrait français du commandement intégré (1966-2009). Plusieurs États ont rejoint l'OTAN au fil de la Guerre froide (la Grèce, la Turquie, l'Allemagne de l'Ouest et l'Espagne). La structure de cette organisation repose sur une haute instance décisionnelle, le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN), composé de représentants permanents des États parties et qui se réunit régulièrement sous la présidence du Secrétaire général de l'OTAN (depuis 2014, l'ancien Premier ministre norvégien Jens Stoltenberg) [2].

L'Alliance atlantique s'inscrit dans le cadre de l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui réaffirme le droit naturel des États à la légitime défense, individuelle ou collective [3]. En l'espèce, la défense collective est au cœur du projet, ainsi qu'en atteste l'article 5 du traité, pierre angulaire d'une convention qui ne comprend que 14 dispositions : « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans

1. Selon la formule bien connue de Lord Ismay, premier Secrétaire général de l'OTAN, le rôle de cette organisation était de « garder les Russes à l'extérieur, les Américains à l'intérieur et les Allemands sous tutelle ».
2. Les dirigeants se réunissent en général tous les deux ans lors de sommets qui peuvent redéfinir la stratégie de l'organisation. Plusieurs groupes ou organes peuvent appuyer les travaux du CAN et fournir de l'expertise, tel que le Comité militaire, plus haute instance militaire de l'OTAN. Il faut également citer le Groupe des Plans nucléaires qui est l'organe chargé des questions nucléaires au sein de l'Alliance – duquel la France ne fait pas partie (pour souligner son indépendance stratégique en la matière). Si les décisions doivent être prises par consensus, l'OTAN fonctionne surtout sur impulsion américaine – principal contributeur financier (devant l'Allemagne et la France).
3. V. ss 380 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. [...] ». Pour faire face à l'OTAN, l'URSS a elle-même formé son alliance, le Pacte de Varsovie (1955), qui affirmait à l'origine être ouverte à tous les États, « indépendamment de leur régime social et politique ». L'organisation rassembla jusqu'à 8 États : l'URSS, l'Albanie, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, la Pologne, la RDA et la Tchécoslovaquie. L'OTAN et le Pacte de Varsovie furent pendant près de 40 ans, de 1955 à 1991, deux alliances opposées et un témoignage saisissant de la Guerre froide et des risques d'un affrontement militaire global. L'alliance du bloc de l'Est bénéficiait indéniablement d'une supériorité numérique mais celle du bloc de l'Ouest pouvait certainement prétendre disposer de moyens plus performants. Quoi qu'il en soit, l'OTAN a adopté des concepts stratégiques destinés à coordonner la défense de ses membres contre la menace soviétique, en mettant en place des commandements intégrés par zones géographiques et en discutant de la dissuasion nucléaire dont ses membres pourraient bénéficier. La volonté des États-Unis de faire effectivement bénéficier, le cas échéant, les membres de l'OTAN de leurs capacités nucléaires a été, et demeure toujours l'objet de bien des débats et de doutes.

528 ***Responsabilités.*** Si, s'agissant de la Guerre froide, procès en responsabilité il devait y avoir, les torts apparaissent tout de même partagés. L'Union soviétique n'a certainement pas respecté les engagements de Yalta (février 1945) en ne garantissant pas l'organisation d'élections véritablement libres en Europe de l'Est. On peut également revenir au coup de Prague de 1948 (prise de contrôle de la Tchécoslovaquie – que Churchill qualifiait dans son discours de Fulton de seule démocratie réelle à l'Est – par le parti communiste tchécoslovaque appuyé par l'Union soviétique). Mais les États-Unis ont cristallisé le clivage et les oppositions avec le plan Marshall et la création de l'OTAN ou de l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE, 1954), obligeant les Russes à répondre à cette logique d'alliances. Surtout, l'opposition était latente depuis la naissance même de l'Union soviétique. L'ascension parallèle de ces deux puissances annonçait de toute façon un rapport de force complexe, rendu au surplus délicat par le fait qu'ils incarnaient deux idéologies, deux exceptionnalismes incompatibles, deux modèles de civilisation antagonistes. On peut ainsi estimer que l'alliance contre le nazisme n'était que circonstancielle (et peu évidente à l'origine avec le pacte germano-soviétique). En d'autres termes, il était trop tôt pour s'affronter dans des années de crises économiques, de difficultés internes pour l'Union soviétique et de repli extérieur pour les États-Unis. En revanche, la reconfiguration du monde après le chaos de 1945 incitait à se positionner et à se mesurer.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. Composantes

529 ***Identification.*** Le conflit ayant une dimension totale et permanente, chaque bloc est bien plus qu'une alliance ou la somme des conventions d'assistances entre ses membres.

a) *Le bloc soviétique.* Il comprend surtout l'Europe de l'Est et rassemble l'ensemble des régimes communistes (Albanie, Allemagne de l'Est – RDA, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et Yougoslavie – qui parviendra après 1948 à se défaire de la tutelle de l'URSS et former avec d'autres le mouvement des non-alignés). Des accords militaires (Pacte de Varsovie, 1955) et économiques (Conseil d'assistance économique mutuelle, COMECOM 1949) lient l'ensemble, même si la main de fer de Moscou veille pour neutraliser les oppositions et dissidences, par des normes liberticides, par le soutien aux polices politiques, par des purges et des simulacres de procès et, le cas échéant, par l'envoi de troupes. Ce bloc a l'avantage de la continuité géographique, du partage d'une même idéologie qui suscite bien des espoirs, d'une dépendance économique de la périphérie envers le centre et de la domination peu contestée de sa partie la plus puissante. Mais il souffrira *in fine* de reposer essentiellement sur la menace et la force. Il faut ajouter au bloc de l'Est bien d'autres États communistes dans le reste du monde (Chine, Vietnam, Corée du Nord, Angola, Cuba, etc.) mais dont les liens avec l'URSS sont plus distants et parfois divergents comme lors de la rupture sino-soviétique à partir de 1959.

b) *Le bloc de l'Ouest.* Il rassemble les États qui participent aux instruments proposés par les États-Unis à la suite du discours du président Truman de mars 1947 qui oppose le monde libre et celui oppressé par le communisme [1]. Le bloc regroupe ainsi, de part et d'autre de l'Atlantique, l'Allemagne de l'Ouest – RFA, le Canada, le Royaume-Uni, la France, l'Espagne, le Portugal, la Norvège, l'Islande, le Danemark, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Italie, la Grèce et la Turquie. On peut également compter les États parties à de nombreuses alliances militaires conclues à l'initiative des États-Unis telles que l'OTASE, le Pacte de Bagdad (1955) et bien d'autres. On y trouve ainsi, pour des périodes plus ou moins longues, l'Australie, les Philippines, la Thaïlande, le Pakistan, l'Irak, l'Iran, la Nouvelle-Zélande ou le Japon. L'ensemble est plus fluctuant que le bloc de l'Est avec des États qui tentent parfois d'adopter des positions contestataires (la France, par exemple, en 1956 lors de la crise

1. « Chaque nation se trouve désormais en face d'un choix à faire entre deux modes de vie opposés. L'un d'eux repose sur la volonté de la majorité et il est caractérisé par des institutions libres, des garanties assurant la liberté individuelle, la liberté de parole et de religion, et l'absence de toute oppression politique. Quant à l'autre, il repose sur la volonté d'une minorité imposée par la force à la majorité. Il s'appuie sur la terreur et l'oppression, une presse et une radio contrôlées, des élections truquées et la suppression des libertés personnelles », in *Mémoires*, Paris, Plon, tome 2, 1956, 358 p., p. 129-141.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de Suez ou en 1966 avec le retrait du commandement intégré de l'OTAN). Mais les liens ne reposent pas sur les mêmes fondements. En somme, les États-Unis avaient la volonté et les moyens de s'imposer autrement que par la seule menace et contrainte. Ce leadership, qu'il faut alors opposer à l'hégémonie ou l'impérialisme russe, a permis à un camp à la culture plurielle d'apparaître finalement plus réellement uni que son adversaire de l'Est.

530 ***Asymétrie des blocs.*** Les deux blocs ne peuvent donc être considérés comme équivalents. On l'a dit, les solidarités internes ne sont pas les mêmes : contraintes à l'Est, consenties à l'Ouest. Il suffit de rappeler ici le passif de l'URSS en matière de respect des libertés publiques et les nombreuses victimes du totalitarisme stalinien. Beaucoup d'opposants furent envoyés dans les camps du Goulag de la Kolyma – que les nouvelles de Varlam Chalamov ont, entre autres, si bien relatés [1]. Plus généralement, les identités et continuités géographiques, idéologiques, économiques ou militaires du camp soviétique ne peuvent masquer l'absence de volonté des populations d'Europe de l'Est de se soumettre ainsi à Moscou. L'URSS est ainsi obligée d'intervenir plus ou moins directement pour mater des volontés séparatistes qui menacent sa domination, comme les insurrections ouvrières à Berlin-Est en 1953, la rébellion populaire et d'une partie du régime en Hongrie en 1956, ou la menace d'un retournement de la Tchécoslovaquie en 1968. En somme, l'alliance militaire du bloc de l'Est, le Pacte de Varsovie, s'exerce avant tout contre certains de ses membres. Au surplus, la Chine ne rentrera jamais dans le rang à partir de la fin des années cinquante et le Kominform – héritier de l'Internationale communiste – finit également par disparaître en 1956.

Une bonne illustration des différences de fonctionnement entre les deux blocs renvoie au sort respectif de la RFA et de la RDA. La seconde n'obtiendra jamais la stabilité politique, la prospérité économique ou la reconnaissance internationale de la première. Le Mur de Berlin, édifié en 1961, apparaît d'ailleurs comme un symbole. L'Ouest attire, l'Est repousse. Enfin, les cœurs des deux blocs ne présentent pas la même solidité. Les deux superpuissances ne peuvent ainsi être mises sur le même plan. Si les deux grands vainqueurs militaires de la Seconde Guerre mondiale maîtrisent bien l'arme nucléaire (1945 pour les États-Unis, 1949 pour l'URSS), l'« effet égalisateur de l'atome » doit cependant être relativisé. Il ne saurait effacer les défaillances progressives de l'Union soviétique, et ses moindres capacités en comparaison de son grand rival. Si Moscou prend un peu d'avance dans la conquête spatiale, par exemple, avec le lancement du premier satellite artificiel de la Terre, le Spoutnik en 1957, elle sera là aussi distancée dans les années soixante. Les capacités militaires et économiques américaines semblent rapidement supérieures aux soviétiques. Devant une ligne rouge et un risque d'embrasement, l'URSS doit d'ailleurs souvent reculer (Berlin, 1949 et 1961 ; Cuba, 1962), même

1. V. notamment *Récits de la Kolyma*, Verdier, 2003, 1760 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

si elle obtient parfois des concessions. La chute de l'Union soviétique apparaît finalement comme une conclusion brutale mais logique au regard de l'incapacité de l'URSS à générer la même croissance économique et technologique que son adversaire.

SECTION 2

Anatomie générale

531 ***Cycles.*** La Guerre froide n'a pas été une période linéaire mais une suite de crises et de détentes entre les deux superpuissances. S'il y eut des épisodes particulièrement aigus, jamais une phase de tension n'entraîna un affrontement direct et massif entre les États-Unis et l'Union soviétique. De même, si on observa des rapprochements indéniables, jamais la coexistence pacifique ou la détente ne purent instaurer une véritable paix et une dé-bipolarisation du monde. Les deux grands, qui s'estimaient d'une puissance comparable, ne se trouvaient pas dans une situation où la victoire était accessible, et se lancer dans un conflit ouvert aurait pu les affaiblir tous les deux. Surtout, l'équilibre reposait également sur la *pax atomica*, la capacité de seconde frappe de chacun des acteurs en cas d'attaque nucléaire. La destruction mutuelle était ainsi assurée si l'un venait à porter un coup majeur à l'autre. Dans ces conditions, c'est bien une alternance entre tensions et apaisements – avec même quelques réflexes de co-administration du monde – qui domina la période 1947-1989. La stabilité de l'ensemble est d'autant plus remarquable que la décolonisation parallèle a bouleversé toute une série de territoires et contribué à l'émergence du Tiers-monde et de revendications du Sud qu'il fallait également réguler sous peine d'ouvrir de nouveaux fronts.

§ 1. Succession de cycles

532 ***Alternances de périodes de haute tension et de périodes de basse tension.*** La Guerre froide se présente ainsi comme une alternance entre crises ponctuelles et tensions latentes, parfois apaisées mais jamais dépassées. On peut identifier trois moments de crise et trois temps de détente ou de coexistence pacifique. Les trois phases de tensions correspondent aux débuts des années 1950, 1960 et 1980. La première renvoie à la volonté de chaque camp de marquer son territoire et ses zones d'influence, la deuxième à un face-à-face direct à la suite de la volonté soviétique d'avoir une emprise sur un territoire proche des États-Unis, la dernière à une escalade fondée sur la perception de faiblesses chez l'adversaire. Précisément, la Guerre froide débute avec une série de crises entre 1948 et 1953, qui commence avec la situation de Berlin, continue

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

avec la guerre de Corée et se termine avec la mort de Staline. Les phases de détente observées (après la mort de Staline, après la crise de Cuba, après la crise des Euromissiles) n'en sont pas moins remarquables.

A. Crises

533 ***1947-1953.*** C'est avec la crise de Berlin de 1948 que commence une première période test pour les relations entre les deux superpuissances en formation. À la suite de la Conférence de Londres (1948), les Alliés s'étaient entendus pour unifier leurs zones d'occupations respectives (zone française, zone américaine et zone britannique) et aller vers la constitution d'une seule Allemagne (avec notamment une monnaie commune). Les Soviétiques décident alors, en réaction, de fermer les accès terrestres à Berlin. Mais le pont aérien – auquel les Russes ne s'attaquent pas – permet de garantir l'approvisionnement des quartiers en cause. Le blocus fut d'ailleurs levé au début de l'été 1949. Il a des conséquences importantes, sur le plan des symboles comme sur celui des alliances. L'Allemagne, en général, et Berlin en particulier, apparaissent comme la vitrine d'un monde désormais divisé et placé sous le contrôle dominant des États-Unis et de la Russie soviétique. Surtout, la présence militaire américaine (des bombardiers étaient déployés au Royaume-Uni) n'est pas jugée suffisante et une initiative politique prend le relais avec la conclusion de l'OTAN en avril 1949. À la suite du réarmement de la RFA et de la création de l'OTAN, les Russes proposeront leur propre alliance avec le Pacte de Varsovie.

En Asie, alors que l'empire du Milieu devient communiste (en 1949, à la fin d'une guerre civile de trente ans et qui a seulement été interrompue pour faire face à l'agression du Japon en 1937), c'est le sort d'une ancienne colonie japonaise qui provoque rapidement une crise majeure. La guerre de Corée fait ainsi suite à l'échec de la réunification diplomatique des deux zones séparées par le 38e parallèle. En juin 1950, la Corée du Nord, initialement sous occupation soviétique et renforcée par des « volontaires chinois », mène une offensive militaire contre le Sud et suscite, en réaction, une contre-offensive américaine, autorisée par l'ONU à la suite de l'abstention russe (pour protester contre la non-reconnaissance de la Chine communiste). Les positions se cristallisent finalement de nouveau autour du 38e parallèle et un accord d'armistice (non signé par toutes les parties), en 1953, entraîne la partition durable de la Corée entre deux régimes durs. La Corée du Nord, communiste, est présidée par Kim-Il-Sung et la Corée du Sud, proaméricaine, est dirigée par Syngman Rhee. Plus largement, les États-Unis réapprécient leur engagement stratégique en Extrême-Orient, s'assurent l'alliance du Japon, se rapprochent des Philippines (accord de 1951), et soutiennent Taïwan et la France (en Indochine). La guerre de Corée a ainsi entraîné une plus grande militarisation des acteurs de la Guerre froide. Les budgets de la défense ont partout considérablement augmenté.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

534 ***1958-1962.*** Au début des années 1960, les rapports entre les deux blocs connaissent une nouvelle série de crises, alors que les superpuissances sont dirigées par deux personnalités fortes, John Fitzgerald Kennedy et Nikita Khrouchtchev. La situation de Berlin, intenable, fait de nouveau l'objet de grandes tensions. La présence d'une zone occidentale attire de nombreux Allemands de l'Est qui tentent ainsi de passer à l'Ouest. C'est le fameux « vote avec les pieds ». Faute d'obtenir le rattachement ou l'internationalisation de cette zone, les Soviétiques décident de l'édification d'un mur qui divisera la ville pendant près de trente ans. Par ailleurs, le changement de régime à Cuba (révolution castriste, 1959) éloigne progressivement le pays de l'influence américaine. Washington sent le danger de voir un territoire situé à 150 km de la Floride et qui abrite la base militaire de Guantanamo basculer dans le bloc soviétique. La tension augmente en raison d'une tentative de renversement du régime de Fidel Castro par des exilés cubains appuyés par la CIA (opération Baie des Cochons, 1961). En octobre 1962, la découverte de rampes de lancement de missiles soviétiques sur le sol cubain entraîne finalement un face-à-face entre flottes américaine et soviétique. Moscou rappellera ses navires – tout en obtenant, en contrepartie, quelques retraits militaires américains de Turquie. Jamais un affrontement direct entre les deux grands n'aura été aussi proche. Mais la crise montre aussi la force de l'équilibre de la terreur [1].

535 ***1973-1985.*** Le conflit israélo-arabe aura été un des facteurs expliquant la volonté des pays producteurs de pétrole (l'Organisation des pays exportateurs de pétrole avait été créée en 1960) d'augmenter brutalement les prix du baril, précipitant ainsi le reste du monde dans une crise économique sans précédent. Une ère d'instabilité s'installe, même si la conférence d'Helsinki (1975) est la consécration tardive de la phase de détente précédente. La période est cependant à la relance de la course aux armements et à la dégradation des relations bilatérales entre Moscou et Washington. En 1975, les États-Unis voient leur croissance économique menacée par le premier choc pétrolier et leur influence en Asie reculer (chute de Saigon). L'URSS considère alors que la guerre du Vietnam a fragilisé l'Amérique et que Moscou peut en revanche bénéficier d'un plus grand soutien chez les nouveaux États décolonisés. Il faut dire qu'elle a accompagné ou soutenu nombre de révolutions dans le Tiers-monde (Éthiopie 1974, Cambodge et Vietnam en 1975, Grenade et Nicaragua également en 1979, Zimbabwe en 1980 – sans compter les dernières indépendances des colonies portugaises, obtenues avec le soutien du camp soviétique). Percevant donc un avantage, les Soviétiques installent d'abord en 1977 des missiles nucléaires (SS20) dirigés contre l'Europe occidentale. Moscou compte sur le mouvement pacifiste pour empêcher l'installation de missiles comparables à l'Ouest (les Pershing américains) et obtenir ainsi un avantage stratégique indéniable. La réaction occidentale se révèle

1. V. ss 543 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

assez ferme [1] et l'arrivée du républicain Ronald Reagan entraîna une réaction importante des États-Unis avec le déploiement de missiles et le lancement du programme de recherche sur la défense stratégique (IDS, 1983).

Hors d'Europe, les Soviétiques interviennent directement en Afghanistan (1979) dans une zone où ils comptent peu d'alliés (le Pakistan est proche des États-Unis et l'Inde se veut le fer de lance des non-alignés). Il s'agit de soutenir le nouveau régime communiste, en difficulté face à la résistance d'islamistes peut-être aidés par le régime iranien. Les États-Unis soutiennent alors les moudjahidines et la résistance antisoviétique. Moscou perd un crédit important avec cette opération certainement mal calculée, signe peut-être d'une politique de puissance démesurée. L'URSS est alors perçue comme responsable de la dégradation du climat international et l'intervention contribue à motiver une contre-offensive globale des États-Unis. Le régime communiste local finit par tomber, les Soviétiques se retirent et l'Afghanistan sombre dans une longue période d'instabilité et de conflits internes.

B. Détentes

536 ***Relativité des phases de détente.*** Les différentes phases de détente interviennent entre ces moments de crises et constituent l'essentiel des rapports entre les deux grands. Mais les termes ne doivent pas tromper. Il ne s'agit nullement de moments d'échanges et de retraits des oppositions idéologiques ou politiques. Ce sont seulement des périodes d'attente – une Guerre froide de tranchée et non de mouvement en quelque sorte. On y observe, parfois, quelques coopérations et négociations formelles, en particulier lorsqu'il s'agit d'écarter les velléités de concurrents ou de maîtriser ses armements. Il faut plus précisément distinguer trois périodes de rapports plus apaisés entre les États-Unis et l'URSS. Elles correspondent systématiquement à un changement de dirigeants et donc de politique.

537 ***La mort de Staline et la coexistence pacifique.*** La première renvoie évidemment à la mort de Staline (mars 1953). Elle met un terme à près d'un quart de siècle de dérive autoritaire et sanguinaire. Il s'en suit une phase de « dégel » [2] incarnée par une certaine introspection des diri-

1. On se souvient des paroles du président Mitterrand lors d'un discours au Bundestag début 1983 : « Seul l'équilibre des forces peut conduire à de bonnes relations avec les pays de l'Est, nos voisins et partenaires historiques. Mais le maintien de cet équilibre implique à mes yeux que des régions entières de l'Europe ne soient pas dépourvues de parade face à des armes nucléaires dirigées contre elles », in Discours au Bundenstag, 20 janvier 1983 [http://fresques.ina.fr/mitterrand/]. De même, à Bruxelles, à la fin de la même année, François Mitterrand déclarait : « [j]e suis moi aussi contre les euromissiles, seulement je constate que les pacifistes sont à l'Ouest et les euromissiles à l'Est », in Intervention à l'occasion d'une visite en Belgique, 13 octobre 1983 [http://fresques.ina.fr/mitterrand/].
2. Selon le titre du roman d'I. Ehrenbourg, Paris, Gallimard, 1957, 352 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

geants soviétiques et une première ouverture à l'égard des opposants. Il y a désormais, dans le bloc soviétique, une séparation de corps entre le chef d'État ou de gouvernement et les premiers secrétaires du Parti communiste. La mort de Staline entraîne un flottement au sein de l'appareil soviétique (rapport Khrouchtchev, 1956) et le règlement conséquent de points de tension à l'étranger. Par exemple, les relations diplomatiques avec Israël sont rétablies et l'Armée rouge évacue Port-Arthur (Chine). En Europe, l'URSS s'engage avec l'Autriche (Traité d'État concernant le rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique, 1955), permettant à cet État de ne plus être occupé et d'évoluer vers la neutralité. L'URSS reconnaît la RFA et le chancelier Adenauer se déplace à Moscou. Nikita Khrouchtchev admet ensuite que plusieurs voies peuvent conduire au socialisme et se rapproche ainsi de la Yougoslavie de Tito. Avec le bloc occidental, Moscou prône une sorte de « *reset* » (nouveau départ) avant l'heure. Elle accepte la proposition de Churchill d'une conférence des anciens alliés de la Seconde Guerre mondiale et elle s'engage dans la conférence de Genève sur le sort de l'Indochine (1954). C'est « l'esprit de Genève ». Une première rencontre entre responsables américains, soviétiques, britanniques et français se tient en Suisse (1955). Dans le même temps, Moscou et Washington prennent conscience de certains intérêts communs, comme le montre leur positionnement contre l'expédition de Suez en 1956, opération franco-britannique dirigée contre les ambitions d'indépendance de l'Égypte de Nasser (nationalisation de la compagnie exploitant le canal de Suez). Entre 1955 et 1962, Nikita Khrouchtchev rencontre d'ailleurs nombre de dirigeants du bloc occidental (voyage aux États-Unis en 1959, voyage en France en 1960, etc.). L'URSS entend se consacrer à son développement économique et au dépassement industriel des États-Unis. Mais les Soviétiques veulent toutefois préserver leurs intérêts et ne pas céder de terrain dans la formation continue des zones d'influences respectives. Moscou s'oppose ainsi à la Communauté européenne de défense et réagit à l'entrée de l'Allemagne de l'Ouest à l'OTAN par l'institution du Pacte de Varsovie (1955). L'Allemagne est définitivement un point de crispation, une première ligne rouge dans la portée du « dégel » observé. Par la suite, l'URSS refuse d'accorder trop d'autonomie aux démocraties populaires et n'hésite pas à intervenir en Hongrie lorsque le gouvernement d'Imre Nagy proclame la neutralité de son pays (1956). Il est renversé et exécuté. Et les relations avec le camp occidental finissent par de nouveau se dégrader à la fin des années 1950.

538 ***Le temps du duopole.*** Une deuxième période d'apaisement, très longue, correspond, d'un côté, à l'enlisement des États-Unis dans la guerre du Vietnam (1964-1975) et, d'un autre côté, à la prudence de Léonid Brejnev dans la politique extérieure russe. Il faut ajouter la décompensation consécutive aux tensions de la crise de Cuba. Les arrivées de Lyndon Johnson (1963) puis de Richard Nixon (1969) à la présidence américaine, celle de Leonid Brejnev (1964) à la tête de l'appareil russe inaugurent une nouvelle ère, celle de la domination économique et technologique des États-Unis (trente glorieuses, conquête spatiale avec les

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

premiers pas sur la lune en 1969, etc.) mais aussi celle du renforcement stratégique de l'URSS (pénétration dans le Tiers-monde, enlisement des États-Unis au Vietnam, etc.). Il n'en résulte pas une nouvelle montée des tensions mais davantage une convergence d'intérêts dans la régulation des relations internationales. Il faut dire que différents États composant les deux blocs tentent d'exister indépendamment de leur puissance de référence [1]. Le développement du mouvement des non-alignés bouleverse également les rapports Est-Ouest (Conférences de Bandung en 1955, de Belgrade en 1961, du Caire en 1964, etc.). Il regroupe de plus en plus d'États (avec, comme membres fondateurs la Yougoslavie, l'Égypte, l'Indonésie et l'Inde) et entend imposer un nouvel ordre économique mondial (NOEI, conférence d'Alger en 1973). Il s'agit de promouvoir différentes mesures de réappropriation des matières premières dans une revendication d'un droit au développement qui reposerait également sur des doubles standards favorables aux États récemment décolonisés.

Dans ce contexte, les deux grands veulent reprendre la main. Plusieurs accords bilatéraux sont conclus entre eux qui concernent notamment la maîtrise des armements (*arms control*). États-Unis et Union soviétique soutiennent également de grandes conventions dans des domaines sensibles (Interdiction partielle des essais nucléaires, 1963 ; Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, 1968 [2]). Les rencontres au sommet se multiplient : Richard Nixon se rend à Moscou en 1972 et Léonid Brejnev à Washington en 1973. Plusieurs principes de comportement mutuel sont adoptés et des accords stratégiques négociés. Face, ensuite, à la dégradation de la sécurité dans certaines régions, et notamment au Proche-Orient, les États-Unis et l'URSS vont essayer d'intervenir pour stabiliser les situations les plus critiques. La guerre des Six jours (1967), en particulier, qui voit Israël au terme des combats occuper un territoire cinq fois plus grand mais ingérable, provoque un déséquilibre régional qui exacerbe les tensions (réfugiés palestiniens, déstabilisation de la Jordanie qui réagit fermement avec l'opération « septembre noir » en 1970, terrorisme avec l'attaque de la délégation d'Israël aux Jeux olympiques de 1972, etc.). Le Conseil de sécurité adopte notamment la résolution 242 (1967) qui tente de répondre à la situation – même si le texte de la résolution est ambigu [3]. L'Égypte et la Syrie attaquent finalement Israël en octobre 1973 (guerre dite du Kippour). L'URSS et les États-Unis conjuguent alors leurs efforts pour faire cesser les hostilités afin d'éviter qu'elles ne menacent leur rapprochement mutuel (résolution 338 du Conseil de sécurité, pression américaine sur Israël).

1. On pense à la politique gaullienne des années soixante (discours de Phnom Penh et retrait d'une institution de l'OTAN en 1966, le Commandement intégré soit tout le commandement militaire de l'organisation), à la position de la Roumanie qui rejette l'intervention en Tchécoslovaquie en 1968, et surtout à la rupture doctrinale entre l'URSS et la Chine (avec des différends territoriaux et une très forte tension à la suite de la révolution culturelle et de l'accession de la Chine à l'arme nucléaire).
2. V. ss 587.
3. V. ss 345.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Enfin, un autre moment fort de cette période de détente est l'« *Ostpolitik* » initiée par le chancelier Willy Brandt qui conduit à un rapprochement entre la RFA et la RDA (l'Allemagne de l'Ouest reconnaît par exemple l'inviolabilité de la ligne de frontière Oder-Neisse, tandis que l'URSS accepte de nouveaux points de passage de marchandises entre Berlin-Ouest et la RFA). Les deux États se reconnaissent d'ailleurs en 1972 et deviennent tous deux membres de l'ONU l'année suivante (l'opposition de leurs deux équipes de football au mondial de 1974 a également été un moment fort – avec la victoire de la RDA). Plus largement, la coopération européenne progresse avec la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE, 1973), qui regroupe l'ensemble des États sans considération des alliances. En 1975, c'est la fameuse Conférence d'Helsinki, dont l'acte final, instrument concerté non conventionnel, réunit 35 États, dont les États-Unis et l'Union soviétique. Il énonce toute une série de principes de comportement dans les relations internationales (première « corbeille » sur l'inviolabilité des frontières européennes, deuxième sur la coopération entre bloc communiste et bloc capitaliste, troisième sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

539 ***L'ère Gorbatchev.*** Enfin, la dernière période de détente qui se termine par la dislocation du bloc de l'Est correspond à la politique de Mikhaïl Gorbatchev, réformateur et premier dirigeant soviétique à ne pas avoir connu les révolutions de 1917, qui prend conscience de l'affaiblissement de la Russie et qui entreprend toute une série de réformes libérales (« *perestroïka* » ou reconstruction pour le plan économique, avec, par exemple, le droit de créer des entreprises unipersonnelles ; « *glasnost* » ou transparence pour le plan culturel et politique avec, par exemple, la libération de milliers de dissidents et l'instauration de nouvelles libertés). Mais ces réformes ont suscité des tensions en interne et le sentiment dans le bloc de l'Est d'une plus grande marge de manœuvre. Elles n'ont pas permis, en toute hypothèse, de remédier aux faiblesses économiques de l'URSS et annonceront finalement la dislocation du camp soviétique. En quelques années, un grand nombre de conflits gelés vont ainsi se débloquer (chute du mur et réunification de l'Allemagne, retrait de l'Afghanistan, fin de la guerre Iran-Irak, premier sommet gréco-turc depuis 10 ans, retrait des troupes indiennes du Sri Lanka, négociations nord-irlandaises, etc.). Ni l'implosion du monde soviétique, ni ses conséquences médiates ou immédiates n'avaient finalement été prévues. Le saut dans le nouvel ordre mondial est brutal et l'euphorie sera de courte durée.

§ 2. Stabilité de l'ensemble

540 ***Guerre improbable ?*** Les différentes périodes de crises et de détentes identifiées ont toujours été encadrées dans une sorte de « ni guerre ni paix » singulier. Il n'y a eu ni rapprochement décisif entre les

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

blocs, ni montée aux extrêmes des tensions observées. Pourquoi ? On peut invoquer l'absence de rivalités territoriales directes entre les deux grands. Mais c'est bien le poids de la dissuasion nucléaire ainsi que l'intérêt au *statu quo* qui ont ici joué un rôle majeur. Sur un plan local, il est certain que la construction communautaire a également pu compter dans la pacification des rapports entre l'URSS et les États-Unis, à travers la coopération accrue entre des ennemis de toujours : la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni. En définitive, toutefois, il convient de ne pas surestimer l'ordre instauré pendant la Guerre froide. Pierre Milza a justement montré qu'à partir de la guerre du Kippour et du premier choc pétrolier, l'emprise des deux grands sur le cours des relations internationales devient finalement plus lâche et incertaine [1]. Des conflits apparaissent sans que le duopole ne puisse pleinement les réguler, comme la Guerre du Liban ou la guerre entre deux États communistes (Vietnam et Cambodge). Par ailleurs, le terrorisme interne et international se développe et certains acteurs, comme l'Iran islamique, rejettent les deux grands. En somme, la stabilité du monde de la Guerre froide, si elle est indéniable et doit beaucoup à l'équilibre de la terreur, fut toutefois loin d'être absolue et s'est plutôt dégradée dans le temps et dans l'espace.

A. Intérêt des deux grands

541 ***Coopération.*** L'équilibre bipolaire de la Guerre froide, finalement favorable aux deux acteurs puisque leur offrant un motif de domination sur leurs proches, a été préservé par les États-Unis et l'URSS. Après tout, leur opposition pouvait être avantageuse pour chaque camp : les positions étaient bien identifiées, l'idéologie adverse permettait toutes les propagandes et les réflexes de soutien, et chacun se voyait ainsi renforcé par les accusations de l'autre. En pratique, l'hostilité se doublait bien d'une sorte de partenariat, voire de condominium. Les deux parties ont ainsi appris à gérer, ensemble, certaines crises qui ne les concernaient pas directement. Elles ont aussi su laisser l'initiative à celui qui s'était investi dans le règlement d'un conflit (les États-Unis, par exemple, dans les accords de 1978 entre Israël et l'Égypte). Les deux parties ont également appris à respecter leurs zones d'influence et à laisser le dominant concerné exercer la police dans sa zone, le cas échéant par la force (interventions militaires ou opérations clandestines). Il suffit de penser aux interventions américaines à Saint-Domingue en 1965 ou au Chili en 1973, ou à l'opération soviétique en Tchécoslovaquie pour mettre un terme au printemps de Prague en 1968. On peut y voir une sorte de pacte de non-agression.

542 ***Intérêts partagés.*** Enfin, les États-Unis et l'Union soviétique ont compris qu'ils devaient limiter l'autonomie politique et stratégique des

1. P. Milza, *Le nouveau désordre mondial*, Paris, Flammarion, 1992, 336 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

autres acteurs [1]. Ils ont su agir de concert pour briser les prétentions de concurrents à leur suprématie partagée, comme lorsqu'ils ont soutenu l'Inde contre la Chine en 1962 ou l'Égypte contre Israël, ou contre la France et le Royaume-Uni en 1956 (crise de Suez). En toute hypothèse, la communication bilatérale entre les deux grands n'a jamais été interrompue. Elle a même été renforcée après chaque crise comme à la suite de la crise de Cuba avec la mise en place du télégraphe rouge (ligne directe). Washington et Moscou comprirent qu'il pouvait être mutuellement intéressant de limiter les coûts de leur course à la puissance, surtout lorsque chacun faisait l'objet de difficultés économiques et de critiques internes (l'URSS face à la Chine de Mao Tsé-Toung ; les États-Unis face aux critiques de leur engagement au Vietnam, par exemple) – c'est la logique des accords *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT, 1972 puis 1979) et la limite consentie du nombre de missiles par État. Henry Kissinger, conseiller en politique étrangère des présidents Eisenhower, Kennedy et Johnson, puis Secrétaire d'État des présidents Nixon et Ford, rappelle dans ses mémoires qu'il fallait tendre à négocier tous les problèmes avec l'URSS pour que les concessions se compensent [2].

B. Dissuasion nucléaire

543 ***Pax atomica.*** L'arme atomique a indéniablement introduit une rupture stratégique dans les rapports entre les deux superpuissances de la Guerre froide. La « révolution nucléaire » [3] modifie les rapports entre la guerre et la politique, disqualifie pour partie nombre de concepts géopolitiques tels que celui de « sanctuaire territorial », revisite l'intérêt opérationnel et tactique d'une attaque surprise, impose de repenser ses moyens de riposte, et oblige à la prudence au regard des risques d'escalade. Comme l'affirmait Bernard Brodie, « [j]usqu'à maintenant, le principal objectif de notre appareil militaire a été de gagner des guerres. Désormais, son but principal doit être de les éviter » [4]. Les premières réflexions renvoient rapidement à la capacité dissuasive de l'arme nucléaire, à des doctrines de non-emploi. En effet, le nucléaire n'a pas vraiment sa place sur le champ de bataille. Penser l'arme nucléaire revient alors à penser la dissuasion. Il peut certes y avoir arme nucléaire sans dissuasion (après tout le recours contre le Japon est bien un exemple d'utilisation offensive de l'arme) et dissuasion sans arme nucléaire (par des capacités conventionnelles ou technologiques sans comparaison pos-

1. Il n'était ainsi pas question de laisser aux seuls Cubains des charges atomiques non découvertes par Washington (« les camarades cubains sont trop émotionnels pour qu'on leur laisse contrôler cette arme », selon le message qu'aurait adressé Anastase Mikoyan au politburo).
2. V. H. Kissinger, *A la Maison Blanche*, 1968-1973, Paris, Fayard, 1979, 740 p.
3. R. Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution*, Ithaca, Cornell University Press, 1989, 272 p. ou K. Waltz, « Nuclear Myths and Political Realities », *American Political Science Review*, vol. 84, n° 3, 1990, p. 731-745.
4. Cité in C.-P. David, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2e éd., 2006, 463 p., p. 233.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sible avec celles de l'adversaire). Mais, à l'évidence, il y a bien un couplage traditionnel, historique et stratégique, entre arme nucléaire et dissuasion. La Guerre froide en est un bon témoignage. Au-delà des intérêts des deux grands pour le *statu quo*, la dissuasion nucléaire représenta ainsi une précieuse garantie à la stabilité des relations internationales pendant la Guerre froide.

Il faut bien mesurer le bouleversement introduit par l'émergence du nucléaire militaire. Dans un fameux article paru dans l'*American Political Science Review* en 1964, Hans Morgenthau annonçait même que l'arme rendait désormais obsolète la politique de puissance et qu'un gouvernement global pourrait utilement réguler le nouvel ordre ainsi créé [1]. Si l'âge nucléaire ne va finalement pas entraîner la disparition des politiques de puissance, il va sans nul doute contribuer à hiérarchiser les acteurs ; à borner les règles de l'équilibre, à redéfinir la distinction entre la paix et la guerre [2]. La dissuasion nucléaire ne saurait toutefois entraîner la disparition de tout affrontement armé direct ou indirect entre puissances nucléaires. Mais, comme le rappelait Raymond Aron, « la dissuasion contient l'extrême violence ». Certaines formes de frictions demeurent néanmoins possibles – sinon encouragées dans la mesure où chacun sait ce qu'il en coûtera d'aller trop loin. La liberté d'action et les marges de manœuvre échappant à l'ombre du feu nucléaire deviennent parfois autant d'enjeux majeurs [3]. La crise de Cuba fut également un sérieux test quant au risque d'escalade. Mais des incidents techniques auraient également pu déclencher des réactions en chaîne et une guerre nucléaire. En 1962 (côté américain) et en 1983 (côté soviétique), par exemple, il a fallu tout le sang-froid d'officiers pour que des défaillances des systèmes d'alerte n'entraînent pas une réplique nucléaire.

Finalement, on peut toujours s'interroger sur ce qu'aurait été la compétition stratégique entre les États-Unis et l'Union soviétique sans la dissuasion nucléaire. Certains pensent que l'importance du nucléaire ne doit pas être surestimée et que les deux grands auraient de toute façon fait montre de retenue au regard de l'équilibre prévalant entre eux et des conséquences contre-productives d'un affrontement conventionnel [4]. Après, le fait est qu'aucun conflit majeur entre puissances nucléaires ne soit –

1. H. Morgenthau, « The Four Paradoxes of Nuclear Strategy », *American Political Science Review*, vol. 58, 1964, p. 23-35.
2. Comme l'affirmait George Orwell, inventeur de l'expression « Guerre froide », « si la bombe atomique est, comme il semble que ce soit le cas, un objet rare et coûteux, aussi difficile à produire qu'un cuirassé, il est vraisemblable qu'elle mettra un terme aux conflits à grande échelle en perpétuant indéfiniment une « paix qui n'est pas la paix » », in *Tels, tels étaient nos plaisirs et autres essais*, Éditions Ivrea, 2005, 313 p. (La bombe atomique et vous (1945)], p. 113).
3. D'éventuels affrontements, à l'image de ceux entre la Chine et l'URSS en 1969, l'Inde et le Pakistan en 1999, l'Inde et la Chine en 2020, se situeront toutefois en-deça du seuil d'intensité entraînant nécessairement une escalade ici irrationnelle et limiteront l'atteinte aux intérêts jugés vitaux des parties, v. également ss 701 s.
4. V. notamment J. Mueller, « Nuclear Weapons Don't Matter », *Foreign Affairs*, vol. 97, 2018, p. 10-15.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

jusqu'à présent – survenu (en dépit d'affrontements parfois directs, comme entre l'Inde et le Pakistan) et qu'aucun des États dotés n'ait été envahi (même si certains, comme l'URSS, ont pu s'effondrer).

544 ***Essence de la dissuasion.*** Dissuader c'est prévenir l'acte d'un tiers en lui assurant que les coûts de son comportement excéderont tout bénéfice qu'il pourrait en attendre [1]. La dissuasion repose sur des capacités techniques – l'existence de missiles, vecteurs et charges permettant de frapper comme souhaité l'adversaire et d'échapper ainsi à une éventuelle première attaque puis à une tentative d'interception – et sur une crédibilité politique – la possibilité interne de recourir aux dispositifs en cause. Son exercice doit ainsi être pensé, les moyens et déclarations qui s'y rapportent adaptés aux objectifs. L'arme correspond à une dissuasion ultime car y recourir peut entraîner la destruction en quelques heures de tout le territoire ennemi. À défaut, elle permet d'infliger des pertes qui ne peuvent être acceptées par l'adversaire, qu'elles soient démographiques, économiques ou militaires. Les capacités partagées entraînent alors une sorte d'équilibre de la terreur, et l'on se souvient de la formule de Churchill dans son discours d'adieu : « [i]l se peut que par une sublime ironie, nous ayons atteint un stade de notre Histoire où notre sécurité est enfant de la terreur et notre survie le frère jumeau de l'annihilation » [2]. Toute guerre frontale présentant le risque de dégénérer en destruction mutuelle, les tensions directes devaient être modérées et seules des tentatives de contournement ou de refoulement indirect de l'un de sa zone d'influence étaient acceptables. Dans ces conditions, la « guerre » entre les deux superpuissances ne pouvait qu'être qu'une guerre par procuration. La dissuasion nucléaire a d'ailleurs été progressivement codée et normée de nouveaux États dotés de l'arme nucléaire venant diversifier les doctrines en vigueur (Royaume-Uni 1952, France 1960, Chine 1964, Inde 1974, Pakistan 1998, sans compter Israël puis la Corée du Nord).

545 ***Dissuasion française.*** La France a certainement eu un rôle pionnier dans la découverte atomique, ne serait-ce que par l'apport de savants comme Frédéric Joliot-Curie. En tout état de cause, les autorités françaises s'engagent dans la course au nucléaire dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. Quelques mois après les bombardements américains sur Hiroshima et Nagasaki, le général de Gaulle crée en effet le Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Il a pour mission d'effectuer des « recherches scientifiques en vue de l'utilisation de l'énergie atomique dans les divers domaines de la science, de l'industrie et de la défense nationale ». Après que l'Assemblée nationale a refusé, en 1954, d'autoriser la ratification du traité sur la Communauté européenne de défense qui

1. V. plus précisément N. Roche, *Pourquoi la dissuasion*, Paris, PUF, 2017, 544 p.
2. « *Then it may well be that we shall by a process of sublime irony have reached a stage in this story where safety will be the sturdy child of terror, and survival the twin brother of annihilation* », in « Never Despair », 1er mars 1955, House of Commons (https://www.winstonchurchill.org/).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

aurait pu impliquer que la France renonçât au nucléaire, une commission supérieure des applications militaires de l'énergie atomique fut instituée. La défaite de Dien Bien Phu (1954) ou la crise de Suez (1956) renforcent également la détermination de la France à posséder l'arme nucléaire, confirment sa volonté d'autonomie stratégique et d'indépendance à l'égard de ses alliés et de l'OTAN. Le premier essai français d'une bombe A a lieu dans le Sahara algérien (à Reggane) en 1960. Dès 1964, la dissuasion est garantie par l'existence de l'arme, d'avions vecteurs et d'avions de projection. La dissuasion française est aujourd'hui pleinement inscrite dans le cadre de la Vᵉ République. La prééminence du président dans ce régime politique justifie, en sa qualité de chef des armées, qu'on lui ait juridiquement reconnu la capacité d'ordonner l'engagement du feu nucléaire. Il préside également le conseil de politique nucléaire. Plus largement, la dissuasion française relève à l'évidence de la stratégie de défense et de sécurité nationale. Et le rôle donné à l'arme nucléaire a toujours été politique. La doctrine française est, en effet, une doctrine de non-emploi et Paris a renoncé à toute utilisation tactique (abandon du programme terrestre Hadès et des bombes AN-52). Il ne s'agit que de se réserver le droit d'une riposte massive en cas de menace des intérêts vitaux de la France – menace dont l'appréciation relève du seul chef de l'État et dont les limites ne sont volontairement pas précisées [1]. La doctrine française demeure en l'espèce remarquablement stable, il s'agit en quelque sorte de protéger la France de toute agression d'origine étatique contre ses intérêts vitaux, peu importe l'origine ou le type d'agression. L'arme nucléaire impose à l'adversaire une prudence certaine. Dès lors qu'il franchit un seuil dans son attaque contre la France, il doit ainsi savoir qu'il s'expose au feu nucléaire [2]. La dissuasion nucléaire est désormais maintenue à un niveau de stricte suffisance. Les installations de production de matière fissile ont été démantelées et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE, 1996) a été ratifié. La France a également renoncé ici à une composante terrestre et fortement réduit sa

1. À l'origine, les forces nucléaires françaises devaient être capables « d'infliger à l'Union soviétique une réduction notable, c'est-à-dire d'environ 50 % de sa fonction économique ».
2. Dans son discours de l'Île Longue (2006), Jacques Chirac affirme finalement que « les dirigeants d'États qui auraient recours à des moyens terroristes contre nous, tout comme ceux qui envisagent d'utiliser, d'une manière ou d'une autre, des armes de destruction massive, doivent comprendre qu'ils s'exposeraient à une réponse ferme et adaptée de notre part. Cette réponse peut être conventionnelle. Elle peut aussi être d'une autre nature ». Par ailleurs, les Présidents français ont, à plusieurs reprises, rappelé que la République se laissait la possibilité d'une frappe d'avertissement dans l'hypothèse où un adversaire se méprendrait sur ce que sont les intérêts vitaux de la France. Le Président Macron s'est à son tour inscrit dans cette vision de la dissuasion *à la française*, dans un contexte où la France est devenue la seule puissance nucléaire de l'Union (après le *Brexit*). À l'instar de Jacques Chirac, Emmanuel Macron a aussi réaffirmé la portée régionale de la garantie ainsi instituée en énonçant que « les intérêts vitaux de la France ont désormais une dimension européenne ». Il reste à voir, et ce n'est pas une mince affaire, dans quelle mesure la dissuasion serait ici réellement concertée, v. Discours du Président sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ᵉ promotion de l'École de guerre, 7 février 2020, précité.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

composante aéroportée – tout en maintenant, contrairement au Royaume-Uni, deux composantes (la maritime, une composante « qui ne se voit pas », qui permet la discrétion et vient garantir la capacité de seconde frappe ; l'aérienne, une composante « qui se voit », qui apporte un complément utile et permet le cas échéant une plus grande précision). La France apparaît toujours, malgré ces évolutions, comme la troisième puissance nucléaire s'agissant du nombre de têtes nucléaires détenues (moins de 300 en 2021, contre environ 7 000 chacun pour les États-Unis et la Russie – même si toute recension est ici très incertaine). Mais la dissuasion coûte cher et le besoin d'une nouvelle modernisation des différents arsenaux et vecteurs pourrait conduire à un certain repli nucléaire (mise en service de nouveaux sous-marins nucléaires lanceurs d'engins notamment, de nouveaux missiles longue portée, etc.) [1]. En fin de compte, la dissuasion connaît aujourd'hui bien des incertitudes en comparaison avec ce qu'elle était pendant la Guerre froide. Il suffit de penser, entre autres, au nombre de ses acteurs, aux protections désormais possibles, aux doctrines adoptées, aux coûts de maintien au regard de l'évolution de la conflictualité ou à la campagne pour l'interdiction de l'arme nucléaire [2].

C. Construction communautaire

546 ***Intérêt stratégique.*** Au lendemain de la guerre, alors que le Royaume-Uni était fragilisé et que les autres États étaient pour la plupart dévastés, l'Union soviétique s'affirmait comme la nouvelle grande puissance du continent européen. L'Europe se trouvait en effet divisée suivant une ligne qui traversait l'Allemagne. Dès lors, la nécessité d'endiguer la menace soviétique, mais aussi l'intérêt des milieux d'affaires américains pour la reconstruction d'une économie solide en Europe, incitèrent Washington à soutenir une première construction politique. Ainsi, l'Europe de l'après-guerre est davantage le résultat d'une adaptation à une réalité difficile que l'aboutissement d'un vieil idéal. Une Europe unie et prospère s'impose en effet comme un des grands objectifs de l'Amérique : une union impulsée par l'économie – une nécessité pour le libéralisme mondial – et la stratégie – l'Europe est bien au centre de la Guerre froide. S'agissant de la coopération économique, on sait que le plan Marshall [3] a cristallisé la césure entre les deux Europe : les Soviétiques dénoncèrent d'ailleurs le plan comme une manifestation de l'impérialisme américain. Il a également joué un rôle fondamental dans la formation des organisations

1. La question de l'évolution des armements nucléaires n'est d'ailleurs pas propre à la France. Toutes les grandes puissances nucléaires doivent désormais revoir leurs matériaux techniques, vieillissants, revisiter certains choix stratégiques à la lumière du comportement de quelques États dotés (développements d'arsenaux tactiques) et s'adapter aux progrès des défenses antiaériennes (on pense aux missiles S-400 russes ou aux Patriots américains qui entendent priver d'accès à certains espaces les missiles à tête nucléaire).
2. V. ss 591.
3. V. ss 527.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

européennes. En effet, la volonté des États-Unis de former un grand marché douanier en Europe occidentale, afin de mieux réguler l'aide économique, aboutit à la création de la première institution européenne, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) créée en avril 1948. Malgré une capacité d'action limitée, l'OECE a incontestablement constitué une première expérience d'unité économique et préparé la voie aux futures initiatives des États européens.

S'agissant de la coopération militaire, certains États européens, autour du noyau franco-britannique, essayèrent, avec le Traité de Bruxelles du 17 mars 1948, de s'unir face au danger soviétique. Mais les assurances américaines furent rapidement recherchées au regard des premiers événements de la Guerre froide (coup de Prague, blocus de Berlin). Avec le Traité de l'Atlantique Nord, la défense de l'Europe est alors incorporée dans un ensemble atlantique sous influence des États-Unis. Cette mise sous tutelle correspond d'abord à une nécessité – l'Union occidentale ne dispose que de quelques divisions –, mais aussi à l'ambition américaine de peser sur les choix stratégiques du bloc occidental comme sur l'ensemble des armements. Finalement, la seconde partie du XX^e^ siècle sera marquée par une première historique sur le continent européen, l'expansion territoriale non pas d'un État par une politique de force (la France napoléonienne, l'Allemagne de Guillaume II ou d'Adolf Hitler) mais d'un groupe d'États par des vagues d'adhésions à l'organisation *sui generis* ici construite.

547 ***Axe franco-allemand.*** La construction européenne est donc soutenue, dès ses origines, par les États-Unis, dans la mesure où le projet politique se veut essentiellement un partenariat sous leadership américain. Au cœur de cette visée stratégique de l'intégration européenne se situe « le problème allemand ». Construire le « bloc occidental » imposait en effet la pleine réintégration de l'Allemagne dans l'espace ouest-européen. Les États-Unis appuyèrent alors les premières institutions européennes comme le Conseil de l'Europe. Ils ont aussi soutenu le projet de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA, France et Allemagne, 1951), gage de paix grâce à la réinsertion de l'économie allemande dans l'Europe. Enfin, pour réintégrer l'armée allemande à l'Europe, l'OTAN, sous l'œil américain, devenait la bonne formule. Il s'agissait d'éviter toute autonomie, ce qui explique les réticences initiales de Washington à l'égard du projet de Communauté européenne de défense (CED). En d'autres termes, l'Europe devait partager le « fardeau » financier et militaire de l'Alliance mais rester un allié maîtrisé, un allié davantage intégré en 1958 avec l'entrée en vigueur des Traités de Rome instaurant notamment la Communauté économique européenne (CEE), ce marché commun souhaité par les États-Unis car assurant un développement économique et une plus grande interdépendance au sein du bloc occidental.

548 ***Phases d'avancées et phases de crises.*** L'histoire européenne est celle de phases d'avancées et de phases de crises. La construction euro-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

péenne s'est affirmée ensuite par l'action de grands hommes, mais aussi en réaction au contexte international (Suez, crises pétrolières, etc.). Quelques années après l'expérience de la CECA, six États ont donc conclu un traité instaurant la Communauté économique européenne, sur les cendres de la Seconde Guerre mondiale (Traités instituant la CEE et la Communauté européenne de l'énergie atomique, 1957). Ils entendaient promouvoir un grand marché commun européen et, à terme, la libre circulation des hommes et des marchandises en son sein. La CEE instaure également des politiques communes dans certains domaines comme l'agriculture. De nouvelles institutions apparaissent, à savoir une Commission européenne, un Conseil des ministres, une Assemblée parlementaire (le futur « Parlement européen ») et une juridiction internationale spécifique, la Cour de justice des Communautés européennes (aujourd'hui Cour de justice de l'Union européenne)[1]. Il n'empêche, l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas n'imaginaient certainement pas l'ampleur et la destinée de cette aventure.

On ne saurait néanmoins oublier que la naissance et le développement de l'Europe communautaire furent pour le moins difficiles. Dans sa déclaration du 9 mai 1950, Robert Schuman affirmait justement que « l'Europe 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 »[2]. L'union douanière a finalement été établie au 1er juillet 1968. Elle a eu un rôle décisif dans la montée en puissance de l'Europe économique. De 1957 à 1970, par exemple, le commerce intra-communautaire sera multiplié par six. Le succès de la formule séduit finalement ceux qui ne sont pas encore membres de la communauté. Les premiers élargissements interviennent donc pendant la Guerre froide. En 1973, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark rejoignent la CEE. En 1979, les députés euro-

1. Les propos entendus lors de la signature de ces traités à Rome étaient alors particulièrement enthousiastes, à l'instar du fameux discours du ministre des Affaires étrangères de la Belgique, Paul-Henri Spaak, « [l]a disparition des droits de douane, les tarifs extérieurs communs, tant de choses compliquées et quelquefois mystérieuses, ne doivent pas nous cacher la claire réalité des faits. Il s'agit, c'est vrai, du bien-être matériel de nos peuples, de l'expansion de notre économie, du progrès social, de possibilités industrielles et commerciales totalement nouvelles, mais grâce à tout cela il s'agit avant tout de défendre, de sauver une civilisation, des règles morales, une conception de la vie et à la mesure de l'homme fraternel et juste. Cette fois les hommes d'Occident n'ont pas manqué d'audace et n'ont pas agi trop tard. Le souvenir de leurs malheurs et peut-être aussi de leurs fautes semble les avoir inspirés, leur a donné le courage nécessaire pour oublier les vieilles querelles, bouleverser des traditions désuètes, pour leur permettre de penser et d'agir d'une manière vraiment nouvelle et pour réaliser la plus grande transformation volontaire et dirigée de l'histoire de l'Europe. Ils ont fait une grande chose et ils l'ont faite, ce qui est remarquable et peut-être unique, en répudiant tout usage de la force, toute contrainte, toute menace [...] Savourons un moment le triomphe au Capitole sans oublier la phrase que l'esclave murmurait aux généraux vainqueurs : « [s]ouviens-toi que tu es mortel » », v. Discours de P.-H. Spaak à l'occasion de la signature des Traités de Rome (Rome, 25 mars 1957) (https://www.cvce.eu/).
2. R. Schuman, ministre des Affaires étrangères, Déclaration du 9 mai 1950 (https://europa.eu/).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

péens sont pour la première fois élus au suffrage universel. La Grèce rejoint ensuite l'ensemble le 1er janvier 1981. Cinq ans après, l'Europe communautaire rassemble douze États avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal. L'Acte unique européen (1986) fixe alors comme objectif la mise en place d'un marché unique au 1er janvier 1993. Les derniers obstacles à la libre circulation seront levés entre-temps. Autrement dit, le pragmatisme a toujours dominé, l'adaptation au contexte politique et les compensations réciproques également. Les différents instruments européens, de Rome à Lisbonne [1], sont ainsi riches de principes, d'exceptions ou de dérogations.

549 ***Plusieurs visions concurrentes.*** Au cours de cette évolution sans précédent, la perception américaine de la construction européenne s'est heurtée à d'autres perspectives concurrentes, sans toutefois qu'un projet unique ne se dégage. Il faut, de façon schématique, souligner la conception différente, s'agissant de la construction européenne, des deux empires coloniaux en déclin (la France et le Royaume-Uni). Paris défend une « Europe européenne » (mise en place de politiques communes, mise en avant de l'axe franco-allemand, projet d'union politique, affirmation face aux États-Unis, etc.) alors que Londres préfère une « Europe atlantiste » (proche du « grand dessein » de Kennedy de 1962 : celui d'une vaste communauté atlantique fondée sur un *partnership* dans le domaine commercial et le *leadership* américain dans le domaine politique et militaire). L'affirmation européenne donne donc à l'Europe une première mesure de sa puissance comme de ses limites. Face à la logique des blocs, la dépendance à l'Amérique est préservée en raison d'une conception diplomatique affirmée – le choix d'une Europe comme composante atlantique – et d'une autonomie défensive limitée – protection récurrente des États-Unis comme lors de la crise des Euromissiles de 1979-1983.

SECTION 3

Chute de l'ordre bipolaire

550 ***Sortie.*** La Guerre froide, en dépit de ses particularités, est un conflit qui a connu un vainqueur et un vaincu. L'URSS s'est ainsi effondrée bien plus rapidement qu'on ne pouvait le prévoir dans les années 1980. La fin du bloc soviétique entraîna logiquement l'expansion de la puissance américaine, mais aussi, peut-être, les premiers signes de sa fragilité et l'annonce de jours plus difficiles pour les États-Unis. On peut entendre Vladimir Poutine lorsqu'il estime que la chute de l'Union soviétique est un « désastre géopolitique majeur » qui n'a pas seulement nui à la Russie.

1. V. ss 565.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Il s'agit indéniablement d'un événement rare, reconfigurant les relations internationales. Il entraîna des conséquences multiples, tant sur le plan européen (réunification allemande, élargissement de l'Union, démocratisation des anciennes démocraties populaires) que mondial (prolifération des armements, retour du multilatéralisme et nouvelles politiques d'alliances) sur lesquelles il faut revenir.

§ 1. L'effondrement de l'URSS

551 ***Phénomène.*** On peut distinguer entre origines profondes et origines immédiates de l'implosion du camp soviétique. Les origines immédiates sont évidentes, c'est la chute du Mur de Berlin le 9 novembre 1989 qui entraînera *in fine* la démission du président de l'URSS et secrétaire général du parti communiste le 25 décembre 1991. Les satellites se désolidarisent de Moscou qui n'a ni les moyens ni la volonté de reprendre la main sur ses zones d'influence et dont le régime finit par tomber rapidement. Les origines profondes, les différentes causes qui vont fragiliser définitivement l'Union soviétique, sont plus difficiles à comprendre. En effet, l'URSS peut sembler avoir amélioré ses positions au début des années 1980. Son emprise sur l'Europe n'est plus contestée et elle gagne du terrain en Afrique ou en Amérique centrale. Mais l'empire repose sur des bases trop précaires pour perdurer. Et quelques évolutions conjoncturelles vont l'emporter. C'est donc sans être vaincue et dans une phase de détente que l'Union soviétique disparaît assez soudainement.

A. Origines profondes

552 ***Facteurs de la fin de l'URSS.*** L'école traditionnelle retient trois déterminants, trois échecs : l'échec de la doctrine, l'échec d'un homme, l'échec d'un système d'alliance. C'est donc d'abord le marxisme-léninisme qui n'a pas réussi à rivaliser économiquement avec le capitalisme. Sur le plan théorique, la lutte des classes apparaît comme une explication imparfaite de la nature des relations internationales, ainsi qu'en attestent, entre autres, la montée des revendications nationalistes au sein de l'espace soviétique ou l'absence de solidarité entre les classes chinoises et russes. Surtout, l'URSS se révèle incapable de suivre le développement américain. Elle n'est pas en mesure d'assurer la révolution stratégique poursuivie à l'Ouest, la conquête spatiale, le bouclier anti-missiles mis en place par les États-Unis. Elle consacre 11 % de son budget national à la défense, soit probablement près du double de la part consacrée par les États-Unis. L'Union soviétique, qui avait fait tant d'efforts pour revenir sur l'avance nucléaire américaine, se sent de nouveau potentiellement surclassée par l'initiative de défense stratégique lancée par son rival (« guerre des étoiles », 1983, ou projet d'un réseau de satellites capables de neutraliser les missiles intercontinentaux russes et donc de rompre l'équilibre de la terreur). Il faut également souligner le poids de la chute des cours du

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

pétrole, en 1985 et 1986. L'URSS, en tant que gros producteur, perd des ressources considérables : elle ne peut plus équilibrer son budget, stabiliser son système bancaire, être une garantie financière pour ses alliés. Dans ces conditions, le régime soviétique est sur le recul. Les sommets russo-américains de Reykjavik (1986) ou Washington (1987) montrent la volonté de Moscou de ne plus tenir l'équilibre nucléaire et d'accepter la désescalade. L'URSS semble donc demandeuse d'une trêve sinon d'une rupture dans les logiques d'affrontement des deux pôles.

Le mythe du communisme comme un bloc monolithique s'est également progressivement effondré : le Vietnam a envahi le Cambodge en 1978, la Chine s'est alors attaquée brièvement au Vietnam en 1979. Même les politiques économiques diffèrent lorsque dans les années 1980, Deng Xiaoping lance ses réformes pour rapprocher la Chine d'une économie de marché. En d'autres termes, l'idéologie communiste a perdu de sa capacité de séduction et d'entraînement. L'Armée rouge et l'aspect révolutionnaire du communisme fascinaient. Quarante ans plus tard, l'URSS est devenue une puissance conservatrice quelque peu discréditée. Ce sont les exactions du pouvoir et son incapacité à créer de la richesse partagée qui prennent finalement le dessus. C'est ensuite la faillite d'un régime interne, organisé autour d'institutions russes qui sont quasiment les mêmes depuis les années 1920, qui apparaissent déconnectées des acteurs économiques et des peuples. La manne pétrolière, précieuse dans les années soixante-dix, a aussi contribué à des logiques de prédation, au développement de la corruption. Et une fatigue s'installe dans la population devant les restrictions économiques et les sacrifices exigés par l'engagement en Afghanistan (1979).

Dans ce contexte, Mikhaïl Gorbatchev arrive au pouvoir en 1985. Il n'est pas un pur marxiste à l'origine mais un économiste spécialiste des réformes agricoles. Peut-être connaît-il mal les institutions et les rapports de force au sein du parti communiste ? Il ne parvient pas, à l'évidence, à réformer sereinement. Les mesures relevant de la « *perestroïka* » ou de la « *glasnost* » ne permettent pas un redressement décisif de l'URSS et suscitent des divisions profondes au sein de l'appareil soviétique. Le premier secrétaire n'a peut-être pas pris la mesure de l'impact de son discours lors du 77e anniversaire de la Révolution d'octobre. Devant tous les dirigeants communistes, il parle de transparence et revient même sur l'histoire russe, en infirmant certains passages officiels écrits par Staline. Il tente une nouvelle déstalinisation ou, au moins, une dé-soviétisation. Sa démarche apparaît finalement comme une fragilité supplémentaire, une ouverture du régime.

553 ***Étincelles.*** On se souvient ici de la loi de Tocqueville : « l'expérience apprend que le moment le plus dangereux pour un mauvais gouvernement est d'ordinaire celui où il commence à se réformer. Il n'y a qu'un grand génie qui puisse sauver un prince qui entreprend de soulager ses sujets après une oppression longue » [1]. La politique de Gorbatchev sonne le glas

1. A. de Tocqueville, *L'Ancien régime et la révolution*, Paris, Levy, 1866, 446 p., p. 259.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de la doctrine Brejnev (protection des régimes communistes par tous les moyens, y compris l'intervention armée directe). Que chacun se débrouille. Les forces contestataires à l'Est se sentent alors autorisées ou capables de bousculer le carcan soviétique. Il faut dire que la situation économique y est désastreuse, les démocraties populaires ayant manqué leur développement.

B. Manifestations

554 ***Démembrement de l'URSS.*** Les grands évènements partent de Pologne, où les syndicats sont soutenus par l'Église catholique. La crise économique place les pays de l'Est en grande difficulté, les plans d'austérité mécontentent la population et, au printemps 1989, le général Wojciech Jaruzelski doit céder et accepter des élections libres, puis appeler au pouvoir un dirigeant de Solidarnosc. C'est le premier gouvernement à majorité non-communiste depuis 1945. Ce précédent incite d'autres contestations dans les États voisins. La Hongrie se libéralise et décide finalement d'ouvrir ses frontières à l'Ouest, entraînant une émigration massive directement à l'origine de la chute du Mur de Berlin – les Allemands de l'Est passant par la Hongrie pour rejoindre l'Ouest. Le Mur, symbole de la division de l'Europe, ne peut plus tenir. Le régime de la RDA est affaibli et il a compris que Moscou n'interviendrait pas. Dans ces conditions, les différentes démocraties populaires tombent rapidement et de manière relativement pacifique. L'Empire soviétique devient donc une sorte de coquille vide. Mikhaïl Gorbatchev cristallise les mécontentements en interne, entre les plus durs, qui veulent faire échouer toute mesure libérale, et les plus réformateurs, qui ont compris la faillite définitive du régime et veulent aller plus loin.

555 ***1991.*** Tout s'accélère en 1991. À l'extérieur, les institutions centrales du bloc soviétique disparaissent (le Pacte de Varsovie est dissous le 25 février 1991, après que certains de ses membres ont réclamé le départ des troupes soviétiques ; le COMECON est abandonné le 25 juin 1991). À l'intérieur, des élections sont organisées dans les différentes Républiques, Boris Eltsine devient d'ailleurs le nouveau président de la RSS de Russie en juin 1991, un référendum fait perdre son nom à Leningrad au profit de Saint-Pétersbourg, et un putsch militaire contre Mikhaïl Gorbatchev échoue en août. Sa faiblesse devient évidente. Le 8 décembre 1991, les accords de Minsk (Biélorussie, Ukraine, Russie) enregistrent la dislocation de l'Union soviétique et créent la Communauté des États indépendants (CEI, dont l'un des premiers énoncés affirme : « [n]ous, [...] en qualité d'États fondateurs de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) [...] constatons que l'Union des Républiques socialistes soviétiques, en tant que sujet du droit international et réalité géopolitique, cesse son existence »). Huit autres anciennes républiques soviétiques rejoignent la CEI lors de la signature du Traité d'Alma-Alta (Kazakhstan, 21 décembre 1991). Seuls les pays baltes et la Géorgie refusent le projet sans pour autant défendre l'Union soviétique initiale. Mikhaïl Gorbatchev ne peut alors que démissionner.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. La réunification de l'Europe

556 ***L'Allemagne.*** La chute de l'Union soviétique a surpris les Occidentaux en raison de sa rapidité et, peut-être, de ses origines essentiellement internes. Beaucoup craignaient l'instabilité qui pourrait résulter d'une disparition aussi abrupte. L'histoire de l'Allemagne illustre finalement les dates clefs de la Guerre froide. Le 8 mai 1945, l'Allemagne capitulait sans conditions et son sort allait devenir un enjeu de puissance entre les grands vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Quarante-cinq ans après, le 3 octobre 1990, la RFA et la RDA sont réunifiées politiquement et juridiquement. C'est finalement l'aboutissement d'un objectif déjà affiché dans la Loi fondamentale de Bonn, en 1949. Le Chancelier Kohl sera le grand artisan de cette réunification demandée par l'immense majorité du peuple allemand – alors que les partenaires internationaux souhaitaient un rapprochement progressif et pragmatique. Mais les autorités allemandes veulent aller vite et les Alliés n'obtiendront que des garanties minimales (la reconnaissance de la frontière orientale Oder-Neisse, la renonciation à l'arme nucléaire et la réduction des effectifs militaires). L'URSS parvient à s'assurer que le territoire de la RDA ne serve pas de base aux forces de l'OTAN ou à des armes nucléaires. Précisément, le Traité de Berlin du 31 août 1990 (Traité « 2+4 », RFA, RDA avec également les quatre puissances occupantes : les États-Unis, la Russie, le Royaume-Uni et la France) organise les modalités de cette fusion. L'ancienne RDA est rattachée à la RFA sous la forme de cinq Länder. Le Deutschemark devient la monnaie de référence de ce nouvel État. Mais la réunification coûtera très cher à l'Allemagne puis à l'Union européenne. La parité entre les deux monnaies, symboliquement forte mais économiquement aberrante, pèsera longtemps dans la situation des anciennes régions de l'Ouest. Il n'empêche, politiquement, le renouveau allemand est réel. Les défis sont nombreux mais l'Allemagne récupère un territoire immense, se débarrasse de ses contraintes sécuritaires et peut se consacrer à un développement économique qui s'avérera particulièrement solide.

557 ***Morcellement de l'Europe et survie de l'OTAN.*** Plus largement, la réunification allemande demeure une exception dans le paysage européen de l'après-Guerre froide. Si l'approfondissement et l'élargissement de la construction européenne seront spectaculaires (3 nouveaux membres en 1995, 10 en 2004, 2 en 2007, 1 en 2013, etc.), la fin de la domination soviétique va entraîner un morcellement important dans certaines régions et libérer des tensions contenues jusqu'ici par la main de fer de dirigeants charismatiques ou aidés par Moscou. En vingt ans, ce sont ainsi seize nouveaux États qui se forment en Europe – dont sept à partir de l'ancienne Yougoslavie. Bref, la fin de la Guerre froide laissera le continent seul face à ses tensions internes et son incapacité à s'accorder sur une politique étrangère et une méthode de construction. En définitive, l'Europe apparaît à la fin du XX^e^ dans la même position que les États-Unis à la fin du XIX^e^ : une puissance réunie mais incertaine, qui peine à se faire entendre, et

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

qui, en l'espèce, a certainement mal géré les lendemains de la chute du Rideau de fer.

La survie de l'OTAN à la disparition de la menace soviétique peut étonner mais nombre d'États membres y voient encore une garantie précieuse dans le monde incertain de l'après-Guerre froide, un moyen de réaliser quelques économies d'échelle, un cadre de discussion sinon une bureaucratie utile, et une façon de faire contrepoids aux velléités de l'Allemagne ou de la France. La chute de l'URSS a donc entraîné une redéfinition des missions de l'OTAN et, surtout, un élargissement du cercle de ses parties aux anciennes démocraties populaires – ce qui engendre régulièrement de vives tensions avec Moscou. En 2021, l'OTAN compte 30 États parties à la suite des différentes phases d'élargissement entamées depuis 1995. L'organisation rassemble aujourd'hui près d'un milliard d'individus sur un espace qui s'étend des côtes du Pacifique à la mer Noire et qui pèse pour la moitié du PIB mondial. Elle tente de s'adapter aux nouvelles menaces – terrorisme, piraterie, prolifération des armes de destruction massive, prétentions des grands émergents – et a développé une politique de partenariats avec de nombreux États et autres organisations (comme avec l'Union européenne par la mise en place de l'Identité européenne de sécurité et de défense, 2002). Les premières opérations de l'OTAN interviendront d'ailleurs après la fin de la Guerre froide, d'abord en Europe mais pas en défense d'un des États parties (Bosnie-Herzégovine, 1995 ; Kosovo, 1999), puis en dehors même du continent (Afghanistan, 2003 ; Somalie, 2009 ; Lybie, 2011). L'évolution de la politique extérieure russe et les nouvelles tensions observées dans son voisinage immédiat (Géorgie, 2008 ; Ukraine depuis 2014, etc.) ont néanmoins contraint l'Alliance à peut-être revenir à sa philosophie initiale. L'OTAN a ainsi suspendu toute coopération pratique avec la Russie. En outre, le relatif retrait stratégique américain des affaires européennes, incarné notamment par le rappel de milliers de soldats présents en Allemagne, interroge sur la solidité de l'alliance. Les États-Unis défendraient-ils réellement les États baltes si ceux-ci venaient à être attaqués ? Plus largement, les intérêts essentiels de ses membres sont-ils encore toujours compatibles ? La crise syrienne a en ce sens montré l'absence de coordination entre Washington et ses partenaires. Et l'OTAN a vu la Turquie, l'un de ses membres, conduire une opération extérieure contre les intérêts d'autres membres. Ankara a aussi multiplié les incidents graves en Méditerranée en plaçant ses navires en posture de confrontation avec ceux d'autres membres. L'ensemble fragilise indéniablement l'institution, rendant son orientation, son autorité et ses procédures (toutes les décisions doivent être prises par consensus) particulièrement incertaines. Bref, l'alliance est indéniablement en crise : en crise de confiance entre ses parties, en crise de stratégie sur le long cours. C'est dans ce contexte qu'Emmanuel Macron a même pu parler de « mort cérébrale » de l'OTAN [1]. En définitive, on ne saurait négliger la capacité de résilience de ce qui reste une des alliances les plus remar-

1. *The Economist*, 7 nov. 2019.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

quables de l'histoire. À cet égard, l'arrivée de l'Administration Biden pourrait faciliter les discussions engagées sur la réforme de l'organisation. Il faudra alors rester attentif au sort du processus de réflexion prospectif engagé depuis 2019 (« OTAN 2030 ») avec la volonté à terme de renforcer la cohésion et la coordination politique au sein de l'Alliance et de consolider le rôle politique de l'OTAN « face aux menaces et aux défis actuels et futurs [...] qui émanent de toutes les directions stratégiques » [1].

1. V. le rapport du Groupe d'experts, « OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère », 25 nov. 2020 [https://www.nato.int/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

L'après-Guerre froide, un monde unipolaire

558 ***Moment unipolaire.*** L'après-Guerre froide propose une configuration internationale originale. Le monde n'est plus dominé que par une seule superpuissance, qualifiée rapidement d'« hyperpuissance »[1]. C'est un moment unipolaire, rare dans l'histoire, sans précédent au regard de la prééminence des États-Unis sur le reste du monde. Même les empires de Gengis Khan, d'Alexandre le grand ou de Napoléon ne reposaient pas sur des écarts aussi grands avec leurs rivaux. À l'aube du XXIe siècle, en effet, l'Amérique domine outrageusement la plupart des critères qui font la puissance. Elle exerce notamment une influence de premier plan dans une région stratégique majeure, le Moyen-Orient (après avoir libéré le Koweït en 1991 ou parrainé les accords d'Oslo en 1993). Les États-Unis se pensent alors comme la « nation indispensable »[2], leur volonté d'une hégémonie « libérale » se traduit par un sur-investissement dans les opérations extérieures et par la promotion même par la force d'un ordre reflétant leurs valeurs[3]. Ils multiplient ainsi les interventions à l'étranger (la fréquence des opérations extérieures sera en ce sens six fois plus élevée durant la période 1990-2020 qu'entre 1789-1989), soutiennent l'élargissement de leurs alliances de sécurité (l'OTAN notamment), et cherchent parfois à imposer la démocratie et à se lancer dans des guerres de choix (en Irak principalement). Bref, la *pax americana* semble proche.

559 ***Nouveau monde, nouvelles menaces.*** Plusieurs visions du monde s'affrontent au lendemain de la chute du Mur. La plus enthousiaste voit

1. Pour reprendre la formule d'Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères du Gouvernement Jospin (1997-2002). On trouve déjà l'expression dans un article de Peregrine Worsthorne dans le *Sunday Telegraph* du 3 mars 1991. Hubert Védrine entendait symboliquement souligner les multiples terrains où s'exerce désormais la domination américaine – quand bien même le préfixe grec « hyper » possède la même signification que le préfixe latin « super » (mais revêt une connotation plus péjorative en anglais).
2. Interview de la Secrétaire d'État Madeleine K. Albright sur NBC-TV (« The Today Show » avec Matt Lauer), Columbus, 19 février 1998 (https://1997-2001.state.gov/).
3. V. en ce sens, y compris après le 11 Septembre, les préconisations du « Princeton Project on National Security. Forging A World Of Liberty Under Law » (dir. G.J. Ikenberry et A.-M. Slaughter), 27 septembre 2006, Princeton University, 89 p. Pour citer Richard Haass, un ancien haut responsable des affaires étrangères américaines à la fin du XXe siècle, « *the principal aim of American foreign policy is to integrate other countries and*

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

dans la fin du marxisme-léninisme appliqué l'uniformisation de la Terre, le triomphe de la démocratie de marché, et, en conséquence, la marche vers un monde apaisé sinon pacifié. Mais d'autres s'interrogent sur le retour de conflits et tensions longtemps gelés par l'affrontement et la coopération entre les deux grands. On s'inquiète aussi du sort incertain des anciens alignés sur le maître soviétique. Enfin, certains craignent déjà que de nouvelles idéologies conflictuelles, moins rationnelles, puissent rapidement créer de nouvelles lignes de front, souligner les limites de la puissance solitaire des États-Unis. L'essor de nouvelles menaces (« hyperterrorisme », États défaillants, États voyous, etc.) et le 11 Septembre 2001 auront raison des approches les plus optimistes – même si l'on ne peut nier les développements du droit international, des régimes universels et régionaux, des nouvelles formes de coopération dans les relations internationales. Simplement, la fin de la Guerre froide n'a nullement signifié l'émergence naturelle d'une gouvernance harmonieuse, d'un nouvel ordre mondial stabilisé. La chute du Mur a aussi engendré un relâchement dans les contraintes imposées par les deux grands. Et hyperpuissance ne signifie pas toute-puissance ou invulnérabilité. La domination américaine se heurta ainsi rapidement à des contestations d'un nouveau genre et sur plusieurs plans. *D'un nouveau genre*, car ce ne sont pas seulement des puissances ascendantes qui mettent au défi les États-Unis mais également des organisations privées transnationales. De nouveaux visages d'un terrorisme global, tels Al-Qaida, s'attaquent aux positions américaines. *Sur plusieurs plans*, car ces acteurs défient non seulement les dimensions économiques et militaires de la superpuissance survivante mais également les valeurs, la culture ou le rayonnement des États-Unis. Ils s'attaquent à ce qu'est l'Amérique plus que ce qu'elle fait.

SECTION 1

La domination américaine

560 ***Ressorts.*** La prévalence américaine au lendemain de la Guerre froide tient à deux données principales : des capacités matérielles avantageuses dans tous les grands vecteurs de la puissance et un déclin profond du rival d'hier, la Russie – sans d'ailleurs que de potentiels nouveaux concurrents se soient affirmés. Dans ces conditions, jamais un État n'aura à ce point dominé ses pairs. Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller à la sécu-

organizations into arrangements that will sustain a world consistent with U.S. interests and values, and thereby promote peace, prosperity, and justice as widely as possible », in « Defining U.S. Foreign Policy in a Post-Cold War World », Arthur Ross Lecture, Foreign Policy Association, 22 avril 2002 [https://2001-2009.state.gov/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rité nationale du président Carter, voyait en ce sens les États-Unis comme la seule puissance à avoir réussi à dominer quatre ressources clefs – militaire, économique, technologique et culturelle [1]. En réalité, la domination américaine dans l'après-Guerre froide renvoie aux succès américains comme aux échecs de leurs concurrents.

§ 1. L'hyperpuissance des États-Unis

561 ***Avantages historiques.*** Les États-Unis bénéficient de longue date de multiples avantages dans les différents critères qui forment la puissance. Cet État est d'abord parvenu à maîtriser un territoire immense (plus de 9 millions de km², 17 fois la France) et des ressources énergétiques nombreuses (en particulier dans le Golfe du Mexique, au Texas, en Alaska, etc.). L'Amérique a su tirer parti de climats et de paysages variés (aménagements hydrauliques, routiers, portuaires, aéroportuaires, télécommunications, etc.). L'assise sociale est ensuite à la hauteur de cette puissance spatiale, avec plus de 330 millions d'habitants – une population principalement urbaine et inégalement répartie – qui font des États-Unis l'un des pays les plus peuplés au monde. Sur le plan économique, les États-Unis sont le premier exportateur agricole depuis la fin du XIXe siècle, la première puissance industrielle et le premier investisseur à l'étranger. Washington a su faire avec une balance commerciale déficitaire et proposer des entreprises leaders dans leurs domaines (biens de consommation, construction automobile, nouvelles technologies, aéronautique, etc.). Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis exercent également une influence culturelle qui va désormais bien au-delà du bloc de l'Ouest et se diffuse par le cinéma, les séries télévisées ou la publicité. Les 100 plus grands films de l'histoire – si l'on s'attache aux revenus – sont tous américains. *Les Simpson* est la série télévisée la plus diffusée au monde. Plus largement, l'anglais est devenu la langue de référence dans les échanges internationaux comme dans les rapports du quotidien. Et la force des États-Unis ne se résume pas à ses capacités matérielles. Ils bénéficient d'une forme d'aura, d'une force spirituelle indéniable. Enfin, sur le plan stratégique, l'Amérique a obtenu, depuis 1945, un certain nombre de privilèges formels ou informels, catégoriels ou individuels, dans les grandes institutions internationales (ONU, FMI, Banque mondiale, OTAN, etc.) ou dans les forums de discussion (« G7 » notamment).

562 ***Situation après la Guerre froide.*** La domination américaine devient particulièrement prégnante au lendemain de la Guerre froide. La prééminence des États-Unis repose en particulier sur leur supériorité militaire, leur capacité de projection et leur maîtrise des technologies les plus avancées. Elle se fonde également sur leur domination économique, et sur leur attractivité idéologique dans un monde libéré du contre-modèle

1. Z. Brzezinski, *Le Grand échiquier, l'Amérique et le reste du monde*, Bayard, 1997, 273 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

qu'incarnait l'URSS. Quelques données éclairent plus précisément la puissance des États-Unis. En 1991, par exemple, alors qu'ils ne représentent que 5 % de la population, les États-Unis rassemblent 30 % du PIB mondial (contre seulement 10 % pour le Japon). Près de la moitié des cinq cents premières firmes multinationales sont américaines (Walmart, Ford, Microsoft, General Motors, etc.) et diffusent leurs produits partout dans le monde, au-delà des barrières traditionnelles du monde bipolaire (1947-1991). Les États-Unis dominent les différents forums économiques et leurs firmes multinationales emploient près de 8 millions de travailleurs à l'étranger. Ils sont les premiers exportateurs de biens agroalimentaires. Les banques centrales, qui peuvent craindre d'éventuelles crises, voient encore dans le dollar la monnaie de réserve à même de garantir un avenir national incertain (en 2001, 75 % de ces réserves sont en dollars, la monnaie de référence des échanges mondiaux). Les grands indices boursiers américains (*Dow Jones*, *Nasdaq*) représentent plus de 60 % de la capitalisation boursière mondiale en 1997.

Sur le plan technologique, en 1990, 7 des plus grandes compagnies aériennes et 6 des plus grandes firmes électroniques sont américaines. Près de la moitié du parc mondial des ordinateurs se trouve alors en Amérique et la puissance des États-Unis s'appuie sur toute une batterie de satellites efficaces tant dans le domaine civil que dans le domaine militaire. En résumé, l'économie américaine n'est pas encore concurrencée par l'euro ou par la montée en puissance des entreprises asiatiques. Les dépenses de défense atteignent annuellement plus de 300 milliards de dollars, soit près du tiers des dépenses mondiales. Le Pentagone dispose de près de la moitié des armes nucléaires opérationnelles et les capacités navales de l'Amérique représentent autant que celles de ses concurrents réunis. Sur le plan culturel, le retrait de l'idéologie communiste libère encore davantage les valeurs et le mode de vie américains en Europe de l'Est, en Asie ou en Afrique. Washington va aussi bénéficier de l'élargissement des institutions universelles ou du bloc de l'Ouest (OTAN par exemple), ce qui sera un levier de négociations et d'influence avec les anciennes démocraties populaires. Les États-Unis deviennent surtout le membre permanent le plus influent du Conseil de sécurité. La Guerre du Golfe (1990-1991, opposant l'Irak qui a envahi le Koweït, à une coalition de 34 États dirigée par les États-Unis et autorisée par l'ONU), incarne en ce sens les capacités de projection sans précédent des États-Unis, leur potentiel d'action dans l'après-Guerre froide. Le déploiement efficace des dispositifs américains impressionna les partenaires de l'Amérique. La Guerre du Golfe a souligné la faiblesse de la Russie, les limites des capacités européennes en matière de projection de force lointaine, la supériorité technologique des États-Unis. Par sa possibilité même, son déroulé, ses enjeux en matière de communication et sa portée symbolique, elle fut un peu perçue comme la « mère de toutes les batailles » à venir [1].

En définitive, un concept résume les nouvelles positions américaines et le volontarisme de Washington : celui de « nouvel ordre mondial ». Le

1. L. Gautier (dir.), *Mondes en guerre*, *op. cit.*, p. 132 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

président George Bush affirme ainsi au début de 1991 : « *[w]hat is at stake is more than one small country ; it is a big idea : a new world order, where diverse nations are drawn together in common cause to achieve the universal aspirations of mankind – peace and security, freedom, and the rule of law. Such is a world worthy of our struggle and worthy of our children's future [...] The world can, therefore, seize this opportunity to fulfill the long-held promise of a new world order, where brutality will go unrewarded and aggression will meet collective resistance* » [1]. Mais la suite des années 1990 va finalement démentir cette projection du président américain et souligner les difficultés d'un monde unipolaire et la solitude de la puissance américaine face aux menaces à la paix et à la sécurité internationales. Les États-Unis ont beau être les principaux producteurs de normes et concepts politiques (« État voyou », « choc des civilisations », « bonne gouvernance », etc.) de ce nouveau monde instable, ils ne parviendront pas à prendre toute la mesure des nouvelles menaces à leur sécurité.

§ 2. Les difficultés des acteurs concurrents

563 ***Aperçu.*** La domination américaine s'exerce dans un monde où aucun concurrent ou émergent n'est en mesure de rivaliser seul face aux États-Unis, ni même de proposer une alliance, une force d'opposition, un nouvel équilibre international. Ni l'Europe, ni la Russie, ni le Sud ne sont encore des acteurs qui comptent. Ils apparaissent minés par des divisions et des fragilités multiples. Pour schématiser, ces absences sont dues à un manque de volonté (Europe) ou à un manque de capacité (Russie), et parfois aux deux (Sud).

A. L'Europe

564 ***Position américaine.*** La politique américaine à l'égard de la construction européenne atteint un point de rupture avec la chute du Mur de Berlin et la disparition du bloc communiste. Avec la fin de la menace soviétique, l'unité et l'intégration européennes apparaissent ainsi moins nécessaires. L'Europe n'est plus le centre de la politique extérieure des États-Unis. Ces derniers entendent alors se prémunir contre les aspirations « existentielles » de leur partenaire. Libéré de la menace militaire, celui-ci peut souhaiter se détacher de la tutelle américaine et se positionner de façon plus autonome. En 1993, par exemple, les négociations commerciales sur l'ouverture des marchés dans le domaine de l'agriculture et de la culture entraînent d'importantes tensions entre les États-Unis et l'Europe. Si les deux puissances comprennent la nécessité de préserver leurs liens commerciaux, les États-Unis voient certaines de leurs mesures

1. Discours sur l'état de l'Union, 29 juin 1991 [http://www.presidency.ucsb.edu/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

protectionnistes (sur l'acier par exemple) attaquées par le partenaire européen et condamnées par l'intermédiaire d'instances multilatérales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC [1]). En outre, les Américains ont été méfiants à l'égard de l'euro, non seulement parce que la monnaie unique entend concurrencer le dollar, mais aussi parce que le développement de l'Union économique et monétaire (UEM) devait donner à l'Europe davantage de poids politique dans les négociations commerciales.

Quant aux questions de défense, pour Washington, la sécurité en Europe doit rester une affaire américaine. Malgré la disparition du pacte de Varsovie, les États-Unis ont imposé, avec le consentement de nombreux États membres il est vrai, un élargissement et un renforcement de l'OTAN. Il faut dire que la nécessaire intervention des États-Unis sur le sol européen pour mettre fin aux purifications ethniques dans l'ex-Yougoslavie (Bosnie, Kosovo) a montré, une fois de plus, aux pays de l'ex-bloc soviétique la réalité de la défense atlantiste face au projet de défense européenne. Pour autant, dès qu'apparurent les premières propositions de Paris et de Berlin en vue d'établir une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), les États-Unis firent clairement savoir aux Européens que celle-ci ne devait pas se développer au détriment de l'OTAN. La problématique de la réunion des « deux » voire des « trois » Europe (occidentale, centrale, orientale) [2], entre élargissement et approfondissement, apparaît au cœur de la stratégie américaine. Les États-Unis veulent éviter la constitution d'une « forteresse » qui, unie politiquement, pourrait affirmer ses propres valeurs et contrarier ainsi la politique extérieure américaine. Il s'agit alors, pour l'Amérique, de privilégier l'élargissement de l'Europe à son approfondissement afin de s'affirmer comme l'arbitre d'une entité vaste mais impuissante.

565 ***Développement de l'Union.*** L'Union européenne a donc survécu à la disparition de l'ennemi qui justifia en partie sa construction et guida son évolution. Mais la recherche d'un équilibre entre approfondissement de ses compétences et élargissement de son emprise territoriale a engendré et suscite encore plusieurs visions concurrentes de ce que doit être l'Europe libérée de la menace soviétique. L'Union n'est pas parvenue à trouver un rôle politique et stratégique à la hauteur de sa puissance économique et de son nouvel espace d'expression.

a) *L'élargissement*. L'année 1993 apparaît ici essentielle pour le processus car le Conseil européen de Copenhague fixe alors les différents critères devant être satisfaits pour qu'un État puisse rejoindre l'Union. Ils renvoient principalement à la stabilité des institutions démocratiques, à une économie de marché viable, et à la capacité à assumer le droit dérivé de l'Union. Dès 1995, l'Autriche, la Finlande et la Suède rejoignent alors l'Union. Treize autres États se lancent également dans un processus

1. V. ss 398.
2. V. J. Szucs, *Les trois europes*, Paris, L'Harmattan, 1992, 127 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'adhésion à l'Union européenne : Chypre, Malte, dix pays d'Europe centrale et orientale et la Turquie. En 2004, dix d'entre eux pourront rejoindre cette organisation internationale (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, traité d'adhésion de mai 2003). Ce seront ensuite la Bulgarie et la Roumanie (2007, traité d'adhésion de 2005), puis la Croatie (2013, traité de 2011) qui entreront dans l'Union. En revanche, les négociations avec la Turquie, lancées depuis bien longtemps, n'ont pu aboutir à ce stade. L'ensemble interroge déjà les frontières définitives de la construction européenne et modifie les équilibres dans les différentes instances de décision de l'Union.

b) *L'approfondissement*. C'est d'abord le Traité de Maastricht (1992) qui institue l'Union européenne (UE qui se substitue progressivement à la Communauté économique européenne CEE) et axe la construction européenne sur trois piliers : un pilier communautaire qui reprend les matières et domaines ayant fait l'objet d'autolimitations des États, un pilier « Politique étrangère et de sécurité commune » qui prévoit des procédures intergouvernementales de coopération en matière de politique étrangère (PESC), et un pilier de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures – les deux derniers sans « transfert de souveraineté » immédiat. Une monnaie commune est déjà envisagée et des critères de convergence économique sont instaurés (maîtrise du déficit public, de la dette, de l'inflation, des taux d'intérêts, des taux de change). En 1995, les accords de Schengen entrent en vigueur mais seulement avec certains des États membres de l'Union. Ils prévoient la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace ainsi formé avec, en contrepartie et entre autres, une harmonisation et un renforcement des contrôles extérieurs. Le Traité d'Amsterdam succède au Traité de Maastricht en 1997 et il élargit les compétences communautaires (police, justice, emploi, etc.). Le Traité de Nice en 2001 vient aussi adapter le système institutionnel et décisionnel de l'Union pour qu'elle puisse fonctionner à 25. Dix ans après le Traité de Maastricht, l'union économique et monétaire prend corps avec l'introduction de l'euro dans 12 États de l'Union.

Enfin, pour compléter et réformer les grands textes directeurs de l'Union, un nouveau traité est négocié, le Traité établissant une constitution pour l'Europe (2004). Il n'entrera pas en vigueur, cependant, son processus de ratification étant interrompu à la suite de l'échec des référendums en France et aux Pays-Bas (2005). Un traité global est néanmoins conclu à Lisbonne en 2007 et deviendra opposable en 2009 (Traité sur le fonctionnement de l'UE – TFUE et Traité sur l'Union européenne – TUE). Il créera notamment le poste de président du Conseil européen, de Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et redéfinira le système de calcul de la majorité qualifiée, etc. Cette double évolution de l'Europe (dialectique élargissement – approfondissement) aboutit finalement à une association à géométrie variable. En 2021, l'UE compte 27 membres – après l'arrivée de la

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Croatie en 2013 et le départ effectif du Royaume-Uni le 1er février – et 24 langues officielles. La zone euro concerne 19 membres et l'espace Schengen rassemble 26 États.

566 ***Affirmation juridique.*** L'Union européenne repose désormais sur une organisation institutionnelle sans équivalent ailleurs et incarnée par différents organes et institutions qui se sont affirmés au fil des évolutions textuelles du régime et de leur mise en pratique. La gouvernance de cette entité renvoie tant aux initiatives d'organes représentant les États membres qu'aux propositions d'organes représentant les populations rassemblées. Les priorités de l'Union sont fixées par l'instance décisionnaire la plus puissante de l'Union, c'est-à-dire par le Conseil européen, un organe qui réunit les différents dirigeants des États membres (chefs d'État ou de gouvernement) et les figures institutionnelles de l'UE. Le Conseil, qui se tient au moins deux fois par semestre et dont le président est depuis 2019 l'ancien Premier ministre belge Charles Michel, détermine les principales orientations politiques de l'Union.

Trois institutions interviennent ensuite dans le processus législatif : le Parlement européen, qui est composé de députés élus au suffrage universel direct (705 députés élus dans le cadre national pour un mandat de cinq ans, représentant environ 360 millions d'électeurs inscrits) et dont le rôle est également de se prononcer sur les accords internationaux, les élargissements, le programme de travail de la Commission ou le budget ; le Conseil de l'Union européenne, qui représente les gouvernements des États membres (et dont la présidence est assurée alternativement par l'un de ces États) ; et la Commission européenne, qui représente, pour sa part, les intérêts propres de l'Union. Elle propose des textes législatifs et veille à ce que les actes une fois adoptés soient bien appliqués par les États membres (la Commission est composée d'un commissaire par État membre). Deux juridictions contrôlent la bonne exécution de la législation européenne. La Cour de justice de l'Union européenne, créée en 1952 et qui siège à Luxembourg est la première d'entre elles. Elle est compétente pour répondre à différents recours (recours en manquement lorsqu'un État ne respecte pas la législation de l'Union, recours en annulation si un acte dérivé de l'Union viole les traités fondateurs, recours en carence si les institutions européennes ne prennent pas les décisions qu'elles doivent prendre, actions en dommages et intérêts si un particulier est lésé par une action ou une omission de l'Union) [1]. La Cour des comptes est la seconde des juridictions créées. Mise en place en 1977, elle siège également à Luxembourg et vient en particulier contrôler les recettes et les

1. La CJUE comprend deux structures : la Cour de justice qui est chargée des demandes de décision préjudicielle adressées par les juridictions nationales des États parties et qui peut intervenir sur certains recours en annulation et pourvois, et le Tribunal qui statue principalement sur les recours introduits par des personnes physiques ou morales. Les juges sont nommés par les États parties et doivent interpréter la législation de l'Union, en particulier lorsque l'application nationale d'une norme européenne varie d'un État à l'autre ou apparaît équivoque.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

dépenses de l'UE. Elle effectue différents types d'audits (financiers, de conformité ou de performance). L'ensemble est également servi par toute une série d'institutions aux compétences spéciales comme la Banque centrale européenne (qui détermine la politique monétaire) ou le Service européen pour l'action extérieure (qui doit assister le Haut représentant de l'Union pour les affaires extérieures, lequel a la redoutable mission de veiller à la cohérence et à la coordination de l'action extérieure de l'Union européenne).

L'Europe apparaît finalement comme une organisation qui repose sur des valeurs et des normes communes et qui vise à créer « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe »[1]. Les institutions ont alors la possibilité de dénoncer voire de sanctionner un État membre qui s'éloignerait, dans ses pratiques, des valeurs ici énoncées – même si cette possibilité reste théorique car les inventeurs n'ont pas voulu penser que certains membres pourraient s'éloigner du libéralisme qui fait le cœur du projet européen[2]. Plus largement, le nombre et la variété des normes contraignantes adoptées par les organes de l'Union, qu'il s'agisse de règlements (directement applicables), de directives (qui énoncent des principes et des règles qui doivent être normalement transposés pour être invocables) ou de décisions (des actes visant des destinataires particuliers), font de l'Union européenne un acteur majeur du cadre juridique de chaque État membre. Par exemple, selon une étude de Notre Europe/Institut Jacques Delors (2009), près du tiers des lois, ordonnances et décrets en vigueur en France seraient liés à une directive ou à un règlement européen[3]. Au surplus, tous les actes européens contraignants, qu'ils soient issus du droit primaire (traités en vigueur) ou du droit dérivé (normes adoptées par les organes), ont primauté sur le droit national des États membres, de sorte que ceux-ci ne peuvent valablement invoquer une règle locale qui ferait échec à leur mise en œuvre. Les principes de primauté et d'effet direct ont été consacrés par la Cour de justice de

1. L'article 1 *bis* du Traité sur l'Union européenne énonce ainsi que « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».
2. Sur le fondement de l'article 7 du TUE, le Conseil peut ainsi priver celui-ci de ses droits de vote, mais au terme d'une procédure exigeante juridiquement (unanimité des autres États membres) et qui peut être déclenchée sur proposition motivée d'un tiers des États de l'Union (ce qui n'est jamais arrivé), sur proposition de la Commission européenne (un précédent en décembre 2017 à l'encontre de la Pologne en raison des réformes du système judiciaire engagées par les conservateurs du parti Droit et Justice – PiS), ou par une résolution du Parlement européen (une fut adoptée en septembre 2018 contre la Hongrie à la suite d'un rapport du Parlement recensant toutes les atteintes de cet État aux droits et libertés).
3. V. Y. Bertoncini, « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? », *Études & Rapports*, n° 73, Notre Europe, juin 2009 [http://www.institutdelors.eu/media/]. Le taux serait même plus élevé dans certains domaines comme la pêche ou l'agriculture – et les crises que traversent ces secteurs ont alors pu être imputées, parfois opportunément, à la multiplication de règles européennes jugées inappropriées et contraignantes.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'Union européenne dans plusieurs de ses grands arrêts comme dans l'affaire *Costa c. Enel* (1964)[1].

567 ***Effacement stratégique.*** La fin de la Guerre froide a pu faire craindre à beaucoup un retrait américain du continent et une nouvelle solitude face à une Russie aux ambitions incertaines ou face aux menaces de déstabilisation dans les Balkans. La nouvelle configuration représentait en réalité une opportunité sans précédent pour redéfinir la défense européenne et construire une Europe de la défense indispensable à toute ambition internationale. Mais la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union se révélera être un échec, et les crises en Yougoslavie ne lui laisseront pas le temps nécessaire à sa constitution réelle, peut-être. Sur le plan extérieur, les Européens ne parviennent pas, de toute façon, à incarner une deuxième voie, notamment au regard du dossier israélo-palestinien. Très vite, une ligne de fracture s'observe entre les États européens atlantistes, qui veulent limiter la construction à sa dimension économique et confier à l'OTAN et aux États-Unis les questions sécuritaires, et les États européens indépendantistes, qui veulent investir dans une « Europe puissance », sans toutefois parvenir à se mettre d'accord sur les modalités. Il est vrai que les divergences sur les plans du budget militaire, de la doctrine nucléaire, de la dépendance énergétique et des intérêts nationaux, ne faciliteront pas les avancées décisives en la matière. La déclaration franco-britannique de Saint-Malo (1998) avait pourtant laissé espérer une évolution de la position du Royaume-Uni[2]. Il était alors question de mettre en place une capacité de décision et d'action de l'UE en cas de crises. La guerre en Irak de 2003 cristallisa les positions, entre une « vieille Europe » (en particulier l'Allemagne et la France) hostile à l'intervention américaine et une « nouvelle Europe » (Royaume-Uni, Espagne mais aussi République tchèque, Hongrie, Pologne, entre autres exemples) qui se range derrière les volontés de Washington. Les nouveaux États membres de l'Union ont plutôt adopté une lecture minimaliste de la puissance européenne, préférant le bénéfice immédiat de l'OTAN et des États-Unis. L'Europe de l'après-Guerre froide est bien occupée à sa redéfinition, à sa recomposition. Mais il n'en sortira pas un acteur capable de concurrencer les États-Unis sur la scène internationale. Conscients de cet échec et des coûts en question, la France et le Royaume-Uni finirent par opter pour des conventions bilatérales ambitieuses ainsi qu'en témoigne la conclusion, en 2010, des Traités de Londres (Accords de Lancaster House) qui renforcent les coopérations dans le domaine du

1. CJCE, *Flaminio Costa c. Enel*, affaire n° 6-64, Arrêt du 15 juillet 1964.
2. On se souvient de l'avertissement de Churchill à De Gaulle à la veille du débarquement « Sachez-le, général ! Chaque fois qu'il nous faudra choisir entre l'Europe et le grand large, nous serons toujours pour le grand large ». Ce à quoi De Gaulle aurait plus tard répondu « J'en prends note ! Mais je ne vous comprends pas. Vous faites la guerre depuis le premier jour. On peut même dire que, personnellement, vous êtes la guerre. Et vous vous mettez à la remorque des États-Unis alors que jamais un soldat américain n'a vu encore un soldat allemand. C'est à vous de prendre la direction morale de cette guerre », cité in F. Kersaudy, *De Gaulle et Churchill. La mésentente cordiale*, Paris, Perrin, 2001, 496 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

développement et de l'emploi de l'arme nucléaire ou du déploiement et de l'emploi des forces armées. Il fut même question de créer une force expéditionnaire commune. L'Union européenne, délaissée faute de consensus et de vision commune, s'en tiendra toutefois à un statut de puissance normative, ou à celui d'un opérateur réel mais néanmoins marginal (opération *Artémis* en 2003 en RDC, opération *Atalante* contre la piraterie en 2008) [1].

En résumé, si l'Europe a parfait son architecture institutionnelle et si elle est devenue un géant économique au début du XXI[e] siècle, force est de constater qu'elle n'est pas parvenue à se donner une cohérence diplomatique et à peser en conséquence dans le cours des relations internationales – sur les plans politiques, stratégiques, militaires. L'UE ne rassemble désormais que des puissances régionales ou locales, aux intérêts d'autant plus divergents qu'il n'y a plus d'adversaire immédiat et qu'elle souffre de l'absence d'un leader suffisamment puissant pour insuffler une vision extérieure commune. L'Europe de l'après-Guerre froide se développe économiquement et juridiquement mais se cherche géographiquement, se divise stratégiquement. Ainsi, l'Union est devenue avec seulement 7,3 % de la population mondiale la première puissance commerciale au monde, la première exportatrice de services (avec un poids considérable des échanges intracommunautaires). Mais l'Europe n'est pas parvenue à dépasser les conceptions plurielles de ses membres quant à son rôle international. Pour reprendre ici une formule bien connue de Paul Valéry, mais employée dans un autre contexte, « l'Europe n'aura pas eu la politique de sa pensée ». Cette incapacité renvoie aux ambitions équivoques de ses membres fondateurs puis de ses membres admis. Pour grossir un peu le trait, certains (la France) entendent se servir de l'Europe comme un levier de puissance, un remède inespéré à la perte d'un empire, mais se heurtent ainsi à la méfiance de leurs partenaires qui voient plutôt dans l'Europe une institution pouvant les réhabiliter et être un vecteur d'affirmation de leur économie (l'Allemagne). D'autres, encore, y voient justement un rempart contre les prétentions françaises ou allemandes, s'alignant de toute façon derrière les États-Unis pour garantir leur sécurité.

B. La Russie

568 ***Temps faible.*** La Russie a connu plusieurs moments forts dans son histoire, plusieurs cycles de montée en puissance. On peut certainement en recenser trois principaux : la victoire de Pierre le Grand sur Charles XII au début du XVIII[e] siècle qui a permis à Moscou de dominer l'espace de la mer Baltique ; la victoire d'Alexandre I[er] contre Napoléon un siècle plus tard qui impose la Russie dans le jeu diplomatique européen ; et la victoire de Staline contre le III[e] Reich en 1945 qui donne à l'URSS une zone d'influence et une aura considérables. Il ne fait guère de doute que le pouvoir est conscient de ces moments clefs de l'évolution de la puissance russe

1. V. ss 672.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et qu'il en mesure aussi la fragilité. La Russie a en effet éprouvé bien des défaites humiliantes dans l'histoire. Il suffit de mentionner la Guerre de Crimée de 1856, la Guerre russo-japonaise de 1905 qui fait de la Russie la première puissance européenne à être vaincue par une puissance asiatique, ou la Grande Guerre qui s'est achevée pour la Russie dans un chaos interne sans précédent. En somme, Moscou connaît parfaitement les faiblesses démographiques, industrielles voire militaires de l'État russe – faiblesses que sa position sur l'échiquier de la Guerre froide permettait encore de dissimuler. Mais, avec la fin de l'URSS, la Russie a perdu en quelques mois près de 20 % de son territoire et la moitié de sa population. La difficulté d'accepter une telle défaite est peut-être d'autant plus dure que la Russie n'a pas été envahie ou occupée. Dans ce genre de situation, des théories du « coup de poignard dans le dos » (« *strab in the back* ») peuvent facilement se répandre, comme ce fut le cas en Allemagne après la Grande Guerre. La défaite s'expliquerait alors plus par la faillite de quelques hommes que par l'échec d'un système. Il n'en demeure pas moins que la chute de l'empire soviétique est brutale. La Russie a finalement dû se retirer de tout ce qui composait l'imaginaire impérial russe et des vastes régions occidentales qui faisaient aussi la grandeur de sa domination. Sa situation interne et ses performances économiques deviennent ses préoccupations principales au début des années 1990.

569 ***Banqueroutes.*** La Russie se trouve donc dans une situation politique et économique catastrophique au lendemain de la Guerre froide. Certes, Moscou peut encore s'appuyer sur un territoire immense, une population nombreuse (150 millions d'habitants) – même si l'exil des élites fragilise sa gouvernance –, des ressources énergétiques considérables, une diplomatie expérimentée, une industrie d'armement productive et une position institutionnelle et militaire encore intéressante (membre permanent du Conseil de sécurité puisque la Fédération de Russie est reconnue en 1991 comme l'État continuateur de l'URSS, puissance nucléaire et spatiale, etc.). Mais la chute du système communiste l'expose au dépeçage économique, à la captation de ses ressources par des intérêts extérieurs. Et sa vulnérabilité politique menace son intégrité territoriale. L'appétit de ses rivaux d'hier pour sa zone traditionnelle d'influence et un possible réveil des nationalismes pourraient même conduire la Russie à une fragmentation encore plus grande.

Boris Eltsine tente néanmoins de « normaliser » l'ex-Russie soviétique. L'État accédera à un certain nombre de régimes clefs, comme le Fonds monétaire international (FMI, 1992), la Banque mondiale (1992), le Conseil de l'Europe (1996), et, finalement, l'Organisation mondiale du commerce (OMC, 2012) – après avoir été invitée à rejoindre le « G7 » qui deviendra ainsi le « G8 » (1998). Sur le plan extérieur, la Russie établit des relations diplomatiques avec la Corée du Sud (1990 et 1992), constitue avec la Chine le Groupe puis l'Organisation de Shanghai (1996 et 2001), négocie avec les États-Unis de nouveaux accords de maîtrise des armements (*Strategic Arms Reduction Treaty*, START 2, 2000) et une coopération avec l'OTAN

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(sommets Russie-OTAN). Mais les relations se tendent avec ses anciens satellites (par exemple avec l'Ukraine au sujet de la Crimée, dès 1992) et la CEI est d'ailleurs rapidement paralysée [1]. La Russie n'est finalement pas en capacité de prendre la tête d'un nouveau bloc régional. C'est d'abord le régime interne qui se trouve sous tension, avec une vive opposition entre le parlement et la présidence alors qu'une nouvelle constitution est élaborée en 1993 [2]. Boris Eltsine sera réélu mais durablement affaibli par la maladie. Les réformes économiques, réelles, produisent aussi une corruption importante sur fond de libéralisation mal maîtrisée. Le pays s'appauvrit dans son ensemble mais des oligarques profitent pleinement du nouveau système. Les forces politiques extrêmes jouent alors sur la montée de la délinquance, la nostalgie dans les campagnes de l'ordre communiste, et le sentiment de déclassement consécutif à la perte d'un empire. Dans ce contexte, l'endettement explose et les impôts ne parviennent plus à rentrer dans les caisses de la nouvelle Russie (les arriérés fiscaux représentaient par exemple près de 5 % du PIB en octobre 1996 et atteignaient, en août 1997, 7 %). Le pouvoir en place ne peut donc plus honorer les nouveaux contrats avec des entreprises privées et suspend fréquemment le traitement des fonctionnaires.

La Russie apparaît en réalité en grande difficulté sur le plan économique et financier en raison d'une politique fiscale désastreuse (titres GKO et insoutenabilité de la dette russe), de la crise asiatique et de la première guerre de Tchétchénie (1994-1997, liée aux volontés sécessionnistes du président Doudaev). Le rouble doit être brutalement dévalué et l'inflation atteint 84 % en 1997. La Russie est par conséquent trop fragilisée pour pouvoir peser sur le cours des relations internationales. Elle ne possède encore qu'une capacité d'empêcher de faire. Au demeurant, elle ne sera pas en mesure de s'opposer à une intervention internationale au Kosovo mais seulement d'exclure tout soutien immédiat de l'ONU à une telle opération. Il faudra finalement attendre le début du XXIe siècle et la hausse du cours du pétrole pour que la Russie retrouve une croissance économique forte (plus de 6 %) et une nouvelle capacité de projection. Le président Poutine saura renouer avec la tradition autoritaire du pouvoir et refaire progressivement de la Russie un partenaire incontournable, en particulier dans la guerre contre le terrorisme [3].

1. Elle ne saura être une sorte de continuation de l'Union soviétique sous une nouvelle coquille. L'organisation ne semble pas avoir la volonté ou les moyens de mettre un terme aux conflits qui se déroulent dans sa zone, comme entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du Haut-Karabagh. Les projets d'union eurasiatique ne prennent pas. Au contraire, plusieurs sous-alliances concurrentes sont instituées comme l'Organisation pour la démocratie et le développement (GUAM, 1996).
2. Un putsch de parlementaires est maîtrisé par l'armée et les élections présidentielles de 1996 sont loin de rassurer les observateurs. Boris Eltsine est alors tenté de suivre le conseil du chef de sa garde présidentielle, Alexandre Korjakov ; « Boris Nicolaïevitch, la démocratie, c'est bien, mais sans élections, c'est plus sûr », cité in E. Carrère, *Limonov*, *op. cit.*, p. 395. Le contexte incite aux rébellions, l'instabilité gouvernementale domine, des concurrents sont écartés (le Général Lebed en 1996) et la Douma essaie de le renverser en 1999.
3. V. ss 612 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

C. Le Sud

570 ***Formation du Sud.*** C'est dans un contexte de décolonisation et d'opposition Est-Ouest que le Sud voulut peser dans les relations internationales du XX^e^ siècle. Dès la conférence de Bandung, en 1955, plusieurs pays du Tiers-monde essayèrent de gagner, par la force du nombre, le rang que leurs faiblesses individuelles et les concurrences idéologiques entre les deux grands ne leur permettaient pas d'avoir. Cette idée d'un « syndicat » indépendant des pays les moins avancés a été défendue par quelques grandes figures comme l'Égyptien Nasser. Elle fut pensée et développée dans plusieurs conférences successives (Sommet de Belgrade en 1961 qui voit la naissance du Mouvement des non-alignés, Sommet du Caire en 1964, Sommet de Lusaka en 1970, Sommet d'Alger en 1973). Le mouvement se servit des institutions des Nations Unies pour peser politiquement et exiger des normes juridiques protectrices, un droit au développement. Quelques résolutions de l'Assemblée générale sont d'ailleurs venues exprimer et relayer leurs préoccupations (hausse des matières premières, soutien à leurs exportations, augmentation de l'aide publique). La Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) devint également un forum d'expression important pour le Sud avant que le fameux « Groupe des 77 » se forme et pèse dans les différentes négociations internationales. Mais, dès la fin des années 1970, les différents chocs pétroliers provoquent des fractures dans le groupe et le Nord put plus facilement faire échouer les négociations globales demandées (conférence sur la coopération et le commerce international).

571 ***Éclatement du Sud.*** Le Sud ne bénéficiera pas de la fin des tensions Est-Ouest pour relancer son influence globale et s'imposer comme un acteur majeur. Il faut dire qu'il était déjà artificiel de le présenter comme un ensemble cohérent et prometteur. Le Sud s'est d'abord divisé sur le plan politique avec l'échec des non-alignés qui ne pouvaient finalement exister que dans une contestation des deux blocs et qui ne sont pas parvenus à défendre un projet qui leur soit propre. L'intervention en Irak, en 1991, divise ainsi le Sud et oppose ceux qui soutiennent la coalition et y participent à ceux qui auraient préféré adopter une position de neutralité et qui critiquent les dures sanctions qui vont frapper la population irakienne. Le renouveau du Conseil de sécurité au début des années 1990 ne profite pas au Sud qui s'exprimait plus facilement par l'Assemblée générale des Nations Unies, organe qu'il domine par le nombre et l'absence de privilèges catégoriels. Surtout, l'essor de l'économie de marché et la globalisation des échanges fracturent le peu de cohérence politique du Sud en profitant à certains et moins à d'autres. Nombre de pays exportateurs de pétrole vont s'enrichir là où une bonne partie du Tiers-monde rejoindra le club peu envié des pays les moins avancés (PMA). Les thèmes portés dans les années 1980 comme le « nouvel ordre économique international » tombent finalement en désuétude et chacun se replie sur ses propres contraintes, richesses (ressources naturelles, capacité de

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

production ou main-d'œuvre) ou difficultés (instabilité politique, émigration et sous-développement).

La mondialisation a permis à certains seulement de prendre toute leur part dans les réseaux d'échanges – même s'ils ont souvent souffert d'un libéralisme sélectif des pays développés qui protègent des secteurs où le Sud peut prétendre à des avantages comparatifs. Pour ceux qui ne sont pas entrés dans la globalisation, l'aide économique est nécessaire pour compléter le budget de l'État, qu'elle provienne notamment du FMI ou de l'Union européenne. Elle est désormais conditionnée à une conversion expresse au modèle idéologique triomphant de la fin du XX^e^ siècle. Nombre d'États se trouvent alors en situation de dépendance et les crises d'ajustement se succèdent (Philippines 1987, Mexique 1994, nouveaux pays industrialisés d'Asie, 1997, Brésil 1998, Argentine 2000, etc.). L'endettement du Sud représente également une source de blocage importante. Dettes, conflits, émigrations, inégalités de développement, entre autres difficultés : le Sud s'enfonce rapidement dans des clivages multiples et une impuissance profonde.

On retrouvera parfois l'expression d'une solidarité du Sud dans les négociations avec le Nord. Ce fut le cas, par exemple, s'agissant de la lutte contre le réchauffement climatique. L'Inde et d'autres États ont ainsi pu revendiquer le bénéfice de ce qu'ils nomment la « justice climatique », soit le droit pour les pays pollueurs les moins avancés d'obtenir des privilèges (un droit à polluer) et des compensations (des transferts de technologie et des financements pour les énergies renouvelables) de la part des pays développés jugés responsables d'un développement préjudiciable pour l'environnement. On doit cependant rappeler les divisions observées au sein du « Groupe des 77 » + Chine lors des négociations de l'Accord de Paris en 2015. Même le droit au développement n'est plus le credo unificateur qu'il a pu être, les principales victimes du réchauffement climatique (États insulaires ou États les plus pauvres exposés à la montée des eaux) reprochant aux émergents d'être désormais responsables de l'essentiel des émissions des gaz à effet de serre. Bref, c'est dire que les espoirs placés dans un panafricanisme ou panarabisme contestataire global qui aurait pu déboucher, après la Guerre froide, sur une puissante union internationale sont désormais révolus.

SECTION 2

La domination américaine d'un monde instable

572 ***Décompositions.*** On a pu croire que la réunification allemande ou l'effondrement du camp soviétique instaureraient des relations internatio-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nales pacifiées autour d'une puissance américaine aux références triomphantes et partagées (démocratie et économie de marché). Mais la dislocation de la Yougoslavie, violente, est venue rappeler que le monde de l'après-Guerre froide pouvait être instable et menaçant. Trois leçons semblent d'ailleurs avoir été tirées des crises successives dans les Balkans : la chute de l'Union soviétique engendre de nouvelles revendications et tensions internes ; l'Europe ne parvient pas à réguler un conflit sur son territoire ; l'ONU est trop divisée pour agir efficacement. Dans ces conditions, seuls les États-Unis demeurent en capacité de garantir la paix et la sécurité internationales. Mais ils surent rapidement qu'ils devraient faire face à de nouvelles menaces et que la configuration unipolaire du monde ne saurait engendrer un ordre spontané. Trois sources d'inquiétudes étaient alors et sont toujours facilement identifiables : la multiplication d'États défaillants, qui peuvent devenir des terres d'accueil pour des mouvements terroristes ; les prétentions d'États voyous, qui renouvellent la vieille tradition de la diplomatie contestataire ; et la prolifération des armes de destruction massive et des armements conventionnels, facilitée par la dislocation du bloc de l'Est, qui conduit à un « second âge nucléaire » soit l'apparition de nouvelles puissances nucléaires et l'intrusion d'acteurs privés dans un domaine longtemps cadenassé par Moscou et Washington. En conséquence, les grilles de lecture trop optimistes des nouvelles relations internationales furent rapidement écartées au profit d'analyses plus sombres.

§ 1. Les illusions de la fin de l'histoire

573 ***Thèse.*** Une thèse illustre cette croyance initiale en un monde désormais pacifié, cette vision de la fin de la Guerre froide comme synonyme de la fin des grands conflits. On la doit à l'universitaire américain Francis Fukuyama. L'auteur a pourtant longtemps servi dans l'Administration Reagan et ne saurait donc être perçu comme un naïf ou un utopiste. Mais son article dans la revue *The National Interest* puis son ouvrage vont devenir, certainement malgré lui, le symbole d'une époque, celle de la victoire de la démocratie sur les régimes communistes et, en conséquence, celle des illusions de l'émergence d'un monde définitivement stabilisé et apaisé [1]. Son œuvre ne doit pourtant pas être caricaturée. Elle se révèle à l'examen assez nuancée. Sa thèse revient sur le sens à donner à l'évolution des relations internationales [2]. Francis Fukuyama observe que la

1. F. Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.
2. Proche des thèses d'Alexandre Kojève, l'auteur considère que la défaite du marxisme-léninisme signale la victoire définitive d'une seule idéologie, le libéralisme, et que cette évolution du monde signifie, à terme, la fin des conflits majeurs. Selon l'auteur, le capitalisme, par la prime qu'il offre à ceux capables d'investir efficacement, et la liberté de penser, par la critique constructive des régimes en place qu'elle permet, se révèlent être de précieux vecteurs de l'avance technologique. Dès lors, il est logique, sinon naturel, que les entités convergent progressivement vers le système qui garantit le plus la libre concurrence économique et la libre émulation intellectuelle. Au surplus, tout

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

chute du bloc soviétique, deux cents ans après la Révolution française, conduit le monde à une sorte de « stade suprême » de l'évolution politique, au triomphe du libéralisme comme « forme finale du gouvernement humain » (suffrage universel, séparation des pouvoirs, état de droit et économie de marché). Cela ne signifie nullement la fin des tensions ethniques ou religieuses mais la fin des conflits à grande échelle s'appuyant sur une idée concurrente du libéralisme. On rejoint ici certains des postulats de la *pax democratica* [1]. Aucune autre idéologie, à supposer que l'intégrisme religieux en soit une, ne peut se prévaloir de la même emprise et de la même légitimité que le communisme et atteindre ainsi le statut d'alternative au libéralisme. L'auteur sait que la démocratisation ne peut être simplifiée et qu'elle n'est pas encore totale, loin s'en faut. Tout régime libéral doit s'appuyer sur un État solide, sur l'autorité de la loi, sur la responsabilité du gouvernement [2], mais le mouvement serait irréversible. Les classes moyennes qui partout se développent aspirent logiquement à davantage de libertés [3].

574 ***Critiques.*** La thèse de Francis Fukuyama a fait l'objet de nombreuses critiques mais son succès s'explique par le contexte géopolitique euphorique à la suite de la chute du Mur et par la réponse que son œuvre apporte à une angoisse du monde occidental exprimée dans l'ouvrage de Paul Kennedy (*Naissance et déclin des grandes puissances*, 1987) [4]. Beaucoup reprocheront à Francis Fukuyama de nier toutes les vaines prédictions historiques ayant déjà annoncé le triomphe définitif de la démocratie. Condorcet, dix ans avant de mourir sous la Terreur, ne disait-il pas que « le progrès des Lumières en tout genre et dans toutes les parties de l'Europe, l'esprit de modération et de paix qui y règne, l'espèce de mépris où le machiavélisme commence à tomber, semblent nous assurer que les guerres et révolutions deviendront à l'avenir moins fréquentes » [5] ?

---

homme recherche de la reconnaissance – cette quête de *thymos*, une des trois composantes de l'esprit humain selon Platon – et seul un régime démocratique peut offrir un tel accomplissement, hors de la sphère politique. Il permet en effet aux élites d'échapper aux hommes les moins intéressés par le bien commun. Le seul danger, finalement, est que le triomphe de la démocratie engendre des hommes qui s'ennuient et ne se concentrent que sur le bien-être personnel.

1. V. ss 62 s.
2. V. F. Fukuyama, *Le Début de l'histoire. Des origines de la politique à nos jours*, Éditions Saint-Simon, 2012, 472 p.
3. En somme et pour l'auteur : « [l]'humanité pourrait ressembler à un immense convoi de chariots étiré le long d'une route [...] On verra quelques convoyeurs, étourdis par la bataille, perdre leur sens de l'orientation et se diriger un moment dans la mauvaise direction, tandis qu'un ou deux chariots, fatigués du voyage, décideront d'établir des campements permanents à certaines étapes du chemin. D'autres encore auront trouvé des routes alternatives, mais ils découvriront que, pour franchir la dernière chaîne de montagnes, tout le monde doit passer par le même col. Cependant la grande majorité des chariots accomplira le lent voyage vers la ville, et la plupart d'entre eux finiront par y arriver », in *La fin de l'histoire et le dernier homme*, *op. cit.*, p. 379.
4. P. Kennedy, *Naissance et déclin des grandes puissances*, *op. cit.*
5. *Mémoire sur le calcul des probabilités*, in *Histoire de l'Académie royale des sciences*, Paris, Imprimerie royale, 1785, 698 p., p. 675. On cite également souvent ce propos malheu-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

En l'espèce, l'internationalisation du terrorisme montre, par exemple, que d'autres menaces sont finalement venues remettre en cause l'ordre « libéral » issu de la Guerre froide et développé après la chute du Mur. Certes, l'islam radicalisé ne représente pas le même danger que le communisme dans la mesure où, politiquement, il ne parvient pas à se développer dans les pays occidentaux et que la capacité des djihadistes à gouverner un État demeure très hypothétique. Mais il montre que les contestations au libéralisme se renouvellent. Sur ce point, Samuel Huntington sera le plus grand contradicteur de Francis Fukuyama [1], en défendant plus tard sa vision du choc des civilisations [2]. Par ailleurs, Francis Fukuyama surestime certainement la capacité de résistance aux tensions internes des démocraties, comme il néglige le fait que l'effondrement du bloc soviétique n'implique aucune garantie définitive pour la stabilité des relations internationales. Rien ne dit ainsi que le libéralisme constitue un bloc monolithique et échappe à un schisme ou à des lectures différentes. On pense notamment à la Chine qui parvient à découpler libéralisme économique et libéralisme politique – même si la duplication de ce modèle semble délicate. La conversion au libéralisme ne saurait de toute façon être automatique. D'autres doctrines pourraient émerger et attirer ceux qui furent jadis communistes, par choix ou par contrainte. On connaît par exemple la belle formule de Jean Daniel : « avant c'étaient les idéologies qui devenaient religieuses, maintenant ce sont les religions qui deviennent idéologiques ». Un retour au local pourrait notamment être une tendance réflexe face à la globalisation économique. Et quid des conflits meurtriers de l'après-Guerre froide (qu'il s'agisse, par exemple, du génocide rwandais et de ses 800 000 morts en cent jours, ou des différentes guerres de Tchétchénie ou des affrontements dans les Balkans) ? Peut-on seulement les réduire à des conflits de transition ? L'histoire a finalement rapidement démenti les thèses de Francis Fukuyama – en tout cas telles qu'elles sont généralement connues – et, avec elles, les illusions d'un nouvel ordre mondial.

§ 2. Les « États-menaces »

575 ***Identification.*** La société internationale de l'après-Guerre froide a vu se développer de nouvelles violences déstabilisantes pour les régions concernées et pour la stabilité globale, liées aux délitements de puissances publiques ou aux ambitions offensives et revendicatrices d'États isolés. Sont ici en cause tant la décomposition d'États qui ne parviennent

reux d'Émile Faguet qui affirmait, au crépuscule du Concert européen, « [l]'Histoire a désormais des chances d'être moins accidentée, moins pittoresque, moins dramatique », in *Que sera le xx^e^ siècle ?* (1899), cité in J.-N. Jeanneney, « La « fin de l'histoire », fariole ou forfanterie ? », *Vingtième siècle*, n° 69, 2001/1, p. 95-104.

1. S. Huntington, « *No Exit, The Errors of Endism* », *The National Interest*, Automne 1989, p. 3-11.
2. V. ss 601 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

plus à exercer efficacement leurs compétences régaliennes, que la « surcomposition » d'autres qui entendent adopter des postures revendicatrices quitte à manquer à leurs obligations ou à la discipline collective. Les deux catégories sont perméables puisqu'un État voyou peut devenir un État défaillant à la suite d'une intervention extérieure inaboutie ou d'un « raté stratégique », comme un État défaillant peut devenir un État voyou si ce sont des groupes mal intentionnés qui s'emparent finalement d'un pouvoir devenu vacant. On observera, en toute hypothèse, que ce sont des formules américaines qui qualifient ces deux types de menaces et que leur emploi relève également d'un discours politique particulier.

A. États défaillants

576 ***Panorama.*** Les États défaillants ou faillis (*Failed States*) sont des entités normalement souveraines mais qui ne parviennent pas ou plus à exister, à répondre aux attentes des populations placées sous leur juridiction. Le genre s'est multiplié avec la fin de la Guerre froide, même si la décolonisation avait déjà produit de nouveaux États particulièrement vulnérables. Le phénomène ne saurait d'ailleurs surprendre quand on sait que le nombre d'États a été multiplié par trois entre 1945 et 2015 : certaines de ces nouvelles entités se révèlent finalement incapables d'assumer leurs statuts. Il semble toutefois que la chute du Mur ait réveillé, en quelque sorte, les fragilités parfois latentes dans plusieurs situations. Auparavant, les puissances soviétique ou américaine finançaient nombre d'autorités en place, notamment en Afrique, afin de garantir leur pérennité et d'obtenir en contrepartie qu'elles demeurent dans leurs zones d'influence respectives. Dans les années 1990, des États jadis portés par les deux grands se retrouvent alors livrés à eux-mêmes et deviennent incapables de faire face à leurs devoirs – assurer la sécurité physique de leurs populations ou préserver l'intégrité de leurs territoires. Plus généralement, on peut recenser plusieurs origines aux difficultés d'un État défaillant. Des théories comme le néomarxisme mettent principalement en cause le système économique qui repose sur l'exploitation de la périphérie par le centre (théorie de la *dependencia* [1]) alors que d'autres, d'inspiration libérale, accusent essentiellement les forces locales de « mauvaise gouvernance ». Au-delà, un État peut d'abord s'effondrer face à une pression extérieure (la Libye après l'intervention de 2011, par exemple), une catastrophe « naturelle » (le Mozambique après différents cyclones, par exemple), une dégringolade économique quelles que soient ses causes (la crise du Covid-19 a en ce sens fragilisé nombre d'États), ou, surtout, en raison de tensions internes (comme ce fut le cas en Yougoslavie, en Somalie ou au Rwanda au printemps 1994 avec les massacres des Tutsi par les Hutu). Il est cependant difficile de savoir quand un État entre véritablement en défaillance – de sorte que la qualification (et la déqualification) est aussi une opération politique. Plusieurs critères

1. V. ss 75.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

peuvent être pris en compte (la perte de contrôle du territoire, l'absence de services publics, la généralisation de la corruption, les violences « administratives », la situation de l'économie, les relations avec le voisinage immédiat, etc.). Le *think tank* américain Fund for Peace s'est même essayé à une recension annuelle modélisée, à partir de 12 tendances (pressions démographiques, déplacements et réfugiés, tensions entre groupes internes, émigration, inégalités économiques, situation économique générale, situation des institutions politiques, services publics, exercice de la sécurité, droits de l'homme et état de droit). Dans ce « *Fragile States Index* », il est très clair que nombre d'États affrontent depuis la fin de la Guerre froide des difficultés croissantes [1].

En fin de compte, la conflictualité dans le monde s'expliquerait désormais tant par la rivalité entre États forts que par l'incapacité d'États faibles à garantir l'ordre interne et la sécurité de leur population. Leur fragilité autorise notamment divers acteurs subversifs à profiter de la situation pour s'implanter et faire commerce illicite d'armes, de drogues, de matières premières, etc. – contribuant ainsi à accroître les défaillances locales. Les groupes djihadistes peuvent également prospérer lorsque l'origine de l'effondrement correspond à une grande instabilité politique et socio-économique – le cas échéant provoquée par une ou plusieurs ingérences extérieures [2]. Ces défaillances concernent l'ensemble des relations internationales car les difficultés identifiées peuvent dégénérer en conflit armé interne ou international, être à l'origine de migrations massives, être source d'insécurité globale. Et la défaillance est contagieuse, les pays limitrophes étant souvent menacés par l'effondrement de l'un de leurs voisins. Les contre-mesures se révèlent de toute façon particulièrement complexes car elles supposent une intervention au long cours, sécuritaire mais aussi politique et économique, qui renvoie aux problématiques de la reconstruction (équilibre entre surveillance internationale et appui sur les fonctionnaires en place, fourniture de services publics, développement économique, renforcement des institutions, justice transitionnelle, etc.). Dès lors, un certain nombre d'États se trouve en situation de « défaillance gelée » ou de prolongement quasi perpétuel de leurs difficultés internes. On peut citer la Somalie dont l'effondrement permet à des groupes terroristes (Al-Shabaab) de diriger quelques actions contre leurs voisins comme il pousse des hommes à devenir des pirates et à perturber ainsi la navigation dans le Golfe d'Aden et au-delà.

B. États voyous

577 ***Incertitudes de la qualification.*** Les États voyous (*Rogue States*) sont des entités souveraines qui ont pour ambition de perturber l'ordre inter-

1. The Fund for Peace, *Fragile States Index* [http://fundforpeace.org]. En 2020, quatre États étaient en ce sens placés en situation de « très haute alerte » : le Yémen, la Somalie, le Sud-Soudan, et la Syrie.
2. V. ici B. L. Coggins, « Does State Failure Cause Terrorism ? An Empirical Analysis (1999-2008) », *Journal of Conflict Resolution*, 2015, vol. 59, p. 455-483.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

national en adoptant une rhétorique offensive ou en rejetant et en transgressant des normes de comportement qu'elles avaient pourtant acceptées (mépris des droits de l'homme, recours à la force, prolifération des armes de destruction massive, défiance des institutions internationales, soutien au terrorisme, etc.). Contrairement aux défaillants, les voyous sont volontairement perturbateurs, ils choisissent de remettre en cause un *statu quo* avec des moyens radicaux. En d'autres termes, les États voyous ne subissent pas leur situation mais veulent en conscience troubler les relations internationales. C'est certainement Ronald Reagan qui fut l'un des premiers à se servir politiquement d'une expression – qui renvoie peut-être à l'opposition entre *pacific powers* et *brigand powers* que l'on doit à John Maynard Keynes [1] – pour dénoncer alors la politique extérieure adoptée par le régime libyen [2]. Mais c'est la première administration de George W. Bush qui va recourir systématiquement à l'expression.

De tels États ne sont pas apparus à la fin du XX^e^ siècle : la contestation est une vieille posture diplomatique. On se souvient, pendant la Guerre froide, de la Yougoslavie de Tito, du Cuba de Fidel Castro ou de l'Afrique du Sud et de son régime d'apartheid. Plusieurs objectifs peuvent d'ailleurs inciter les dirigeants d'un État à se radicaliser, dans la parole comme dans les actes. Cela peut traduire la volonté d'identifier et de provoquer un tiers afin de cimenter, contre l'extérieur, une population critique contre le régime en place. Il s'agit aussi parfois de vraies oppositions idéologiques et d'une volonté de défendre une orientation politique marginale ou contestée. Enfin, on peut y voir une priorité stratégique quand le régime en cause cherche, même au prix de vives tensions avec ses voisins ou rivaux, une technologie qui viendrait garantir sa survie. Il n'empêche, le genre s'est renouvelé depuis la chute du Mur, certains se sentant autorisés à prendre des postures agressives que le contexte de la Guerre froide ne permettait pas.

La qualification même d'État voyou est finalement délicate car elle vise surtout à discréditer la politique extérieure de certains États à partir de critères moins objectifs certainement que ceux applicables aux États défaillants. On a pu vouloir ainsi dénoncer des États comme la Corée du Nord, l'Iran, l'Irak, la Libye et bien d'autres, en invoquant leurs déclarations belliqueuses, leurs volontés de se doter d'armes de destruction massive, leurs soutiens à des organisations criminelles ou terroristes. Mais la liste prête à discussion. Pourquoi, par exemple, les États-Unis ont-ils refusé de désigner ainsi l'Arabie saoudite ou la Chine, deux États aux pratiques internes violentes et à l'influence extérieure parfois déstabilisante ? La nature du régime politique, démocratique, doit-elle aussi protéger d'une telle opprobre alors que l'État en question ne respecte pas le

1. D. Long et P. Wilson (ed.), *Thinkers of the Twenty Years' Crisis: Inter-War Idealism Reassessed*, Clarendon Press, 1995, 360 p., p.197.
2. En 1994, également, Anthony Lake, conseiller du président Clinton, s'essaie à une modélisation du concept en caractérisant ainsi les États agressifs et qui sont dans l'incapacité d'entrer dans un rapport normal avec leur environnement (avant que la secrétaire d'État Madeleine Albright ne lui préfère l'expression *States of concern*).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

droit international (le droit du recours à la force, le droit humanitaire, etc.) et refuse, à d'autres, ce qu'il s'est accordé à lui-même (l'arme nucléaire par exemple) ? On songe aux États-Unis, vus par certains comme les inventeurs d'un qualificatif qu'ils mériteraient les premiers de se voir appliquer. Faut-il y voir une sorte de concept en miroir et reconnaître qu'on est toujours le « voyou » d'un autre [1] ? À vrai dire, faute d'une autorité tiers objective qui établirait une liste des États voyous, des considérations politiques interviennent immanquablement.

578 ***Intérêt de la qualification.*** Le 11 Septembre incita les États-Unis à dénoncer *urbi et orbi* ceux de leurs pairs qu'ils considèrent comme des États voyous car soutenant des actions terroristes contre leurs intérêts ou menaçant leur sécurité. La Corée du Nord, le Pakistan, l'Irak, l'Iran, l'Afghanistan et la Libye sont alors notamment qualifiés comme tels. Cuba, le Venezuela ou le Soudan seront également définis ainsi. Le président Bush évoqua même l'axe du mal dans son fameux discours de janvier 2002 [« *States like these, and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world* » [2]]. L'Occident se divisa ensuite sur les contre-mesures à prendre face à de tels États, l'Europe préférant par exemple faire primer les négociations et les pressions économiques, les États-Unis souhaitant également endiguer l'État en cause ou le renverser par une intervention militaire. En toute hypothèse, les États voyous ont davantage intéressé que les États défaillants. Les tensions et conflits de l'après-Guerre froide ont ainsi incité les institutions et les grandes puissances à revisiter les moyens qui étaient les leurs pour faire face à l'instabilité des relations internationales. Les guerres yougoslaves et le conflit entre Hutu et Tutsi au Rwanda ont, par exemple, obligé le Conseil de sécurité à ne pas se contenter d'opérations de maintien de la paix mais à innover en créant des juridictions pénales internationales d'un nouveau genre (pour l'ex-Yougoslavie en 1993, pour le Rwanda en 1994) ou en organisant l'administration civile du Kosovo. Nombre d'États sont ainsi intervenus contre la Serbie pour mettre un terme à ses comportements dans l'une de ses provinces (Kosovo, 1999) et au regard de son attitude plus globale dans son environnement immédiat. En revanche, on s'est contenté de mesures simplement humanitaires ou judiciaires pour remédier à une grave défaillance ayant engendré des conflits et massacres de masse (en Sierra Leone, par exemple). Le concept d'État voyou – mais peut-être pas la réalité à laquelle il renvoie – a progressivement disparu du discours politique américain au cours de la seconde administration Bush et à la suite de l'arrivée du président Obama. Il a fait son retour dans certains discours de Donald Trump, comme dans celui tenu

1. La situation au Moyen-Orient et les disqualifications concurrentes entre Israël et l'Iran en sont de bons exemples. Ce serait toutefois nier que certains États se placent volontairement en marge de la « communauté internationale », ou du moins des Nations Unies.
2. Discours sur l'état de l'Union, 29 janvier 2002 [https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 septembre 2017 [1], ou dans la réédition de documents stratégiques, comme le *Missile Defense Review* [2].

§ 3. La prolifération des armes de destruction massive

579 ***Définitions.*** L'expression « arme de destruction massive » aurait été inventée par l'Archevêque de Canterbury, en 1937, pour décrire le recours excessif à des dispositifs « conventionnels » dans le cadre d'un conflit armé. Il s'agissait en l'espèce de dénoncer le bombardement de Guernica durant la guerre civile espagnole. La formule renvoie désormais à des armes dites « non-conventionnelles » qui sont ainsi mises à l'index non seulement en raison de leurs effets mais aussi de leur représentation symbolique. Précisément, les armes de destruction massive (ADM) se définissent d'abord par la négative. Il s'agit de toutes les armes qui ne sont pas habituellement utilisées sur le champ de bataille parce qu'elles peuvent frapper massivement et de manière non discriminante, parce qu'elles peuvent être estimées perfides et lâches, ou parce qu'elles sont disqualifiées dans l'opinion publique et que leur emploi expose à diverses contre-mesures. On retient traditionnellement trois catégories principales : les armes nucléaires, les armes biologiques et les armes chimiques (catégorie dite NBC, même si l'on ajoute parfois les armes dites radiologiques). L'ensemble apparaît hétérogène et rassemble des dispositifs qui ne se ressemblent guère, qu'il s'agisse de leur technique ou de leurs effets. L'arme nucléaire repose sur l'énergie produite par la division massive et en chaîne de noyaux atomiques lourds (uranium, plutonium) avec, le cas échéant, la fusion ou la compression de noyaux atomiques légers (hydrogène – d'où bombe « H »). L'arme chimique renvoie à la pulvérisation de substances d'origine synthétique (agents suffocants, vésicants, poisons, agents neurotoxiques) sous formes de particules provoquant de graves conséquences physiologiques. L'arme biologique correspond à la diffusion de micro-organismes (bactéries, virus, toxines) provoquant des maladies graves chez l'homme. Au demeurant, les armes chimiques et biologiques sont moins, en l'état actuel de leur développement, des armes de destruction massive que des armes de terreur. On ne peut parler, les concernant, de l'existence d'une doctrine de non-emploi, au contraire de l'arme nucléaire qui, seule, renvoie à une véritable capacité dissuasive. Cette dernière, en raison de son existence même, a ainsi pu devenir une sorte de principe organisateur des relations interétatiques.

1. « [North Korea] *has turned a wealthy country with a rich history and culture into an economically depleted rogue state whose chief exports are violence, bloodshed, and chaos* », déclaration lors de la 72e session de l'Assemblée générale des Nations Unies [https://www.whitehouse.gov/].
2. *Missile Defense Review*, 2019, Department of Defense [https://www.defense.gov/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Par prolifération, il faut ici entendre tous les efforts menés par un acteur des relations internationales pour acquérir, développer et produire de telles armes ou pour assister une autre entité souhaitant s'en doter (trafic de matières premières, de savoir-faire, de matériaux et équipements nécessaires, etc.). La recherche de vecteurs, généralement des missiles balistiques, capables de porter ces armes vers une cible choisie, supposée lointaine, est aussi susceptible de relever de ce registre. Les États qui prolifèrent le font principalement par volonté de garantir leur sécurité ou d'affirmer leur puissance, mais aussi, parfois, pour renforcer la légitimité et l'image de leurs dirigeants ou pour redistribuer les cartes stratégiques. La « communauté internationale » dans son ensemble n'a d'ailleurs pas toujours vu dans la prolifération une menace à la paix et à la sécurité internationales. De grandes puissances ont ainsi pu être sensibles à l'argumentation de quelques néo-réalistes et penser, un temps au moins, que le développement des armes de destruction massive, et notamment de l'arme nucléaire, pourrait avoir un rôle positif dans l'équilibre des positions stratégiques. On invoquait en particulier le pouvoir rationnalisant de l'atome [1]. Mais la fin du XX^e^ siècle a offert un contexte favorable aux proliférations multiples, qu'elles soient imputables à des États ou qu'elles soient liées au rôle d'acteurs privés. L'environnement évoluant, la majorité des États perçoit désormais la prolifération des armes de destruction massive comme un facteur déstabilisant, comme une menace à l'ordre et aux régimes instaurés. Les grandes puissances ont alors commencé à sanctionner les États proliférants et à fournir en parallèle des garanties aux États non dotés d'armes nucléaires (garanties dites négatives de « non emploi » de l'arme contre des États non dotés, ou garanties dites « positives » qui comprennent différents engagements au soutien de ces États).

A. Une situation préoccupante

580 ***Dégradation générale.*** Même si leur emploi demeure fort heureusement rare, la menace que les ADM font planer sur le sort de l'humanité ou sur le salut des civils justifie tout l'intérêt qu'elles suscitent depuis le milieu du XX^e^ siècle. Il faut dire qu'il s'agit d'une menace à l'évolution potentiellement négative dans le temps et dans l'espace. *Dans le temps*, car la formation de réseaux occultes comme des sauts technologiques (la miniaturisation en particulier) peuvent en simplifier l'accès, le développement voire l'emploi. *Dans l'espace*, car l'augmentation et la diversification des acteurs internationaux capables de s'en doter signifient qu'elles peuvent avoir un rôle dans un nombre croissant de crises. Dès lors, le recours à de tels dispositifs a été progressivement normé, de manière plus ou moins précise selon l'importance stratégique et politique de l'arme en cause, de sorte que des régimes différents s'appliquent et que

1. V. notamment K. Waltz, « The Spread of Nuclear Weapons : More May Be Better », *Adelphi Papers*, International Institute for Strategic Studies, 1981, 32 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

la plus destructrice de ces armes demeure celle dont l'emploi est le moins contraint juridiquement. En généralisant un peu les positions, il semble, dans les années 1990, que le Nord, longtemps proliférant, se soit enfin engagé dans une dénonciation ou, à tout le moins, une limitation des armes de destruction massive. Mais le Sud, longtemps contenu dans ses aspirations, va, à la même époque, devenir proliférant et relancer la question des armes de destruction massive. Dans ces conditions, les grandes puissances adoptent à présent une posture plus coercitive et moins préventive, davantage unilatérale que multilatérale, réorientée vers les acteurs non étatiques.

La situation générale se dégrade rapidement au lendemain de la Guerre froide. Plusieurs coups individuels sont en effet portés aux efforts concertés de régulation du phénomène. Nombre d'instruments sont ainsi marginalisés et la prolifération devient finalement une préoccupation majeure et une menace réelle à la paix et à la sécurité internationales. L'attaque au gaz sarin du métro de Tokyo en 1995, si elle apparaît comme un acte isolé (secte *Aum*, 14 morts, 6 200 blessés), a d'abord contribué à la perception renouvelée de la menace, en montrant qu'une organisation criminelle ou terroriste pourrait recourir aux armes de destruction massive. L'année 1998 apparaît comme un tournant. Plusieurs États testent publiquement la volonté des États dotés et des institutions internationales de réguler de telles armes. Le Pakistan et l'Inde, longtemps « États du seuil » (réputés avoir l'arme nucléaire sans le reconnaître officiellement, à l'instar d'Israël) procèdent à plusieurs essais nucléaires et tirs de missiles balistiques. Dans le même temps, la Corée du Nord multiplie les déclarations ambigües et se lance elle aussi dans des différents essais, fragilisant l'accord de 1994 conclu pour démanteler ses installations nucléaires. Au Moyen-Orient, enfin, l'Irak se libère de tout contrôle international et on prend conscience que l'Iran établit des contacts avec les États dotés. Ces politiques inquiètent d'autant plus qu'elles se déroulent dans des zones conflictuelles potentielles ou avérées.

581 ***Régulations instituées.*** La possession et l'emploi des armes de destruction massive sont régulés par plusieurs instruments qui composent une sorte de régime général de non-prolifération. À chaque catégorie d'arme correspondent donc des conventions et pratiques spécifiques, des régimes préventifs et, le cas échéant, des résolutions et pratiques réactives, une contre-prolifération. Celle-ci vient donc compléter les efforts normatifs visant à éradiquer les armes chimiques ou biologiques et à limiter l'accès à l'arme nucléaire. Les différents traités conclus rassemblent aujourd'hui l'immense majorité des États. Mais leurs énoncés normatifs ont pu se révéler plus ou moins exigeants et leur interprétation varier selon les intérêts de chacun. L'effort de régulation semble aussi patiner dans un domaine où la clandestinité domine et où l'ambiguïté est parfois savamment entretenue s'agissant de produits et de technologies qui peuvent être utilisés tant à des fins civiles que militaires. Les grandes puissances apparaissent alors souvent prudentes dans les régulations

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

proposées. Les États-Unis, par exemple, ne sont pas parvenus à se rendre opposable le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (rejet du Sénat) et ils se sont ensuite engagés unilatéralement dans la quête d'un nouveau « bouclier » contre les missiles balistiques. En 2001, John Bolton et la première administration George W. Bush mettront également un terme aux discussions sur le développement du régime posé contre les armes biologiques. Bref, la méfiance progresse et les réflexes d'« auto-protection » reviennent, qui plus est dans un environnement instable car privé du contrôle de deux superpuissances et perturbé par la plus grande circulation de stocks et de matériaux sensibles. Il a fallu les compléter les régimes instaurés par des garanties de sécurité apportées par les grandes puissances, en particulier par les États-Unis, dont l'action fut décisive pour empêcher certains États de s'engager ou de poursuivre leurs recherches dans le domaine du nucléaire militaire notamment.

1° Arme chimique

582 ***État des lieux.*** Le recours à l'arme chimique, s'il reste relativement rare, a pu être observé tant au cours de conflits armés qu'à l'occasion d'opérations clandestines. La Première Guerre mondiale avait déjà montré les dommages pouvant être causés par ce type d'ADM (près de 100 000 soldats victimes entre 1914 et 1918). Plus récemment, la guerre entre l'Irak et l'Iran et le massacre télévisé de populations kurdes en 1988 (massacre de Halabja, 5 000 morts) montrent de nouveau la capacité de terrorisation de cette arme. Ces dernières années, enfin, on sait que le régime syrien, dans sa lutte contre des factions rebelles, a eu recours à des agents chimiques en 2013 et en 2017. L'arme chimique aurait également été utilisée dans des actions couvertes visant à neutraliser un seul individu, comme lors de l'attentat en 2017 contre l'opposant nord-coréen Kim Jong-nam (aspergé de VX, un gaz mortel en quelques minutes, alors qu'il se trouvait en Malaisie) ou comme lors de l'opération en 2018 contre l'ancien officier de renseignement russe Sergueï Skripal (avec le recours à du Novitchok sur le territoire du Royaume-Uni). Si une Convention d'interdiction a été conclue en 1993, on y reviendra, nombre de pays ont toutefois refusé d'y consentir et voulurent profiter du démantèlement partiel du stock russe pour acquérir l'arme chimique, « l'arme du pauvre, du faible », malgré les difficultés d'y recourir efficacement (configuration du terrain, conditions météorologiques, etc.). La mondialisation a pu accompagner une telle prolifération avec le recours massif à des agents chimiques dans l'industrie et la facilité avec laquelle on peut convertir un usage civil ou économique en usage militaire. Des firmes occidentales sont alors accusées de participer à la diffusion d'agents chimiques précurseurs comme le thiodiglycol (Imhauen-Chemie, Allemagne, par exemple, impliquée dans la construction d'usines chimiques en Libye).

583 ***Régime.*** La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'usage des armes chimiques et sur leur destruction a été signée à Paris en 1993. Elle vient répondre aux absences

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et aux lacunes de la régulation juridique en la matière. Entrée en vigueur en 1997, la Convention rassemble 193 États parties en 2021. Plusieurs États ont déclaré détenir des stocks d'armes chimiques et se sont engagés à les neutraliser (comme, par exemple, l'Albanie). Une organisation internationale a d'ailleurs été spécialement instituée pour veiller à la bonne application de la convention. L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) a ainsi été mise en place en 1997 et siège à La Haye (Pays-Bas). Elle peut notamment vérifier la conformité de certaines installations militaires ou industrielles des États parties avec les obligations qui sont les leurs au regard de la Convention (envoi d'inspecteurs). L'OIAC a reçu le prix Nobel de la paix en 2013. Mais le régime se heurte à la volonté de certains d'avoir recours à l'arme chimique dans les conflits contemporains. Nombre de missions de l'OIAC apparaissent alors particulièrement sensibles, à l'instar de celle menée en Syrie pour s'assurer du démantèlement de l'arsenal chimique du régime de Bachar Al-Assad (gaz moutarde, chlore ou sarin) [1].

2° Arme biologique

584 ***Perspectives.*** La crainte du recours à une arme utilisant des germes pathogènes ou d'autres organismes, dans le but de tuer ou d'affaiblir des populations par la propagation de virus ou de bactéries, n'est pas seulement un sujet privilégié par nombre de fictions littéraires [2]. On compte certes peu de précédents historiques même si l'on cite souvent les pratiques des Hittites, il y a trois mille ans, qui laissaient volontairement à leurs ennemis des animaux malades. Au Moyen-Âge, également, des cadavres pestiférés pouvaient être catapultés dans le camp d'en face, comme l'illustrent certains épisodes du siège de Caffa (Crimée, 1346). Il se dit aussi que les Britanniques auraient pu distribuer aux Lenapes des couvertures infectées par la variole lors du siège de Fort Pitt (1763). En réalité, le recours à l'arme biologique n'est pas aisé. Le choix des agents pathogènes et des vecteurs de diffusion se révèle complexe, de multiples critères doivent être pris en compte (pouvoir infectant, mortalité, contagiosité, résistance à l'environnement, etc.) [3]. On sait en tout état de cause l'horreur que des telles attaques inspirent aux opinions publiques. La Corée du Nord ou la Chine ont d'ailleurs pu accuser fallacieusement l'armée américaine d'avoir répandu des insectes vecteurs de maladies lors de la guerre de Corée afin de fragiliser le soutien populaire à l'inter-

1. Le renouvellement du Joint Investigative Mechanism (JIM), par exemple, une commission d'enquête conjointe de l'ONU et de l'OIAC chargée par le Conseil de sécurité d'établir les responsabilités de plusieurs attaques à l'arme chimique en Syrie (Khan Cheikhoun, notamment, en avril 2017, 80 morts), a fait l'objet de plusieurs vetos russes. Moscou a ici préféré mettre en difficulté le régime de non-prolifération plutôt que d'accepter des conclusions défavorables à son allié syrien.
2. V. T. Hayes, *Je suis Pilgrim*, JC Lattès, 2014, 600 p.
3. V. T. Rosebury et E. A. Kabat, « Bacterial warfare. A critical analysis of the available agents, their possible military applications, and the means for protection against them », *Journal of Immunology*, 1947, vol. 56, p. 7-96.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

vention des États-Unis. L'arme biologique a fait l'objet de nombreuses recherches lors du siècle dernier, même si les États n'y ont pas eu recours lors de la Seconde Guerre mondiale, des guerres de décolonisation ou de crises de la Guerre froide [1]. À présent, de nouvelles évolutions technologiques (processus de lyophilisation, techniques de dispersion, etc.) peuvent relancer l'intérêt de certains pour les armes biologiques. Les États voyous ont ainsi recherché les différentes toxines (le ricin, par exemple, qui renvoie ici au lien entre chimie et biologie) ou les organismes vivants (bactéries, virus ou champignons, tel l'anthrax par exemple) nécessaires à la constitution de telles armes. Ils entendaient également profiter des progrès de l'ingénierie génétique pour fabriquer et maîtriser ces armes biologiques [2]. Les services de renseignement redoutent depuis longtemps que des opérations de « *soft kill* » ne soient lancées par des groupes privés avec la complicité de quelques États mal intentionnés. On peut d'ailleurs imaginer plusieurs vecteurs possibles, l'eau, des insectes, des cadavres, voire des vivants qui se sacrifieraient en allant au contact de la cible après avoir été sciemment contaminés – devenant ainsi un nouveau genre de martyr.

585 ***Instrument.*** La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques ou à toxines et sur leur destruction (CABT), adoptée sous les auspices des Nations Unies, se présente comme le premier accord international à bannir toute une catégorie d'armes de destruction massive. Conclue en 1972 et entrée en vigueur en 1975, la convention vient utilement combler les lacunes du Protocole de Genève du 17 juin 1925. L'instrument a connu un grand succès de principe puisqu'il rassemble en 2021 182 parties. Il n'a pas empêché, cependant, l'Afrique du Sud voire l'Irak de continuer – au moins un temps – leurs programmes biologiques offensifs. Surtout, son efficacité est limitée par l'opposition de grandes puissances, et notamment des États-Unis, à ce qu'un régime de vérification lui soit associé. Le respect de l'interdiction demeure par conséquent subordonné à la bonne foi des États parties, puisqu'aucun contrôle international ne s'exerce sur leurs activités biologiques. La négociation d'un protocole de vérification n'a pas encore abouti.

1. Seul le Japon, probablement, s'est livré à quelques expériences. Lors de la bataille de Changde (Guerre sino-japonaise, 1943), par exemple, de la paille contenant des puces contaminées par la peste aurait été larguée sur l'adversaire. L'Afrique du Sud a aussi été proche d'un essai à grande échelle pendant l'apartheid (le tristement célèbre « projet Coast »). Les proliférants ont parfois profité du vide juridique en la matière. Pour autant, la majorité des programmes biologiques ont été abandonnés pendant la Guerre froide. La presse américaine a simplement fait état de révélations d'un ancien responsable irakien du programme d'armes biologiques qui attestait que l'Irak détenait encore des stocks importants d'anthrax, d'aflatoxine et d'autres bactéries sans qu'on n'ait pu précisément établir de tels faits, v. 4 Nations Thought To Possess Smallpox Iraq, N. Korea Named, Two Officials Say (archive), *The Washington Post*, 5 novembre 2002.
2. Comme l'alertait en 1997 un membre de l'Administration Clinton, « une quantité d'anthrax équivalente à celle d'un sac de sucre » pourrait anéantir la moitié de la popu-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

3° Arme nucléaire

586 ***Singularité.*** On le sait, l'arme nucléaire apparaît comme l'arme de destruction massive la plus redoutée et celle qui a fait l'objet des investissements et doctrines les plus importants. L'explosion de la première bombe atomique dans un désert du Nouveau-Mexique, en juillet 1945, et les bombardements d'Hiroshima et Nagasaki en août de la même année ont marqué le début de l'ère de la dissuasion nucléaire, un des piliers de la stabilité du monde de la Guerre froide [1]. Le nucléaire peut tout aussi bien contribuer aux besoins énergétiques d'un État, qu'être transformé en composante majeure de ses capacités militaires. L'intérêt de l'arme nucléaire tient à la possibilité de dégager une explosion considérable à partir d'un processus suffisamment miniaturisé pour être porté par des vecteurs relativement classiques. Quelles que soient les méthodes privilégiées, la maîtrise de l'arme nucléaire exige des technologies sophistiquées et, surtout, l'obtention initiale de matières fissiles (plutonium ou uranium) rares ou complexes à réunir. La globalisation et la fin de la bipolarité ont introduit de nouveaux défis pour la gestion de cette arme de destruction massive aujourd'hui officiellement détenue par huit États (États-Unis depuis 1945, Russie depuis 1949, Royaume-Uni depuis 1952, France depuis 1960, Chine depuis 1964, Inde depuis 1974, Pakistan depuis 1998, et Corée du Nord depuis 2006) – mais il faut ajouter Israël qui possède certainement l'arme mais ne l'a jamais reconnu [2].

587 ***Ordre instauré.*** La fin de la Guerre froide constitue un point de rupture. Avant, les deux superpuissances avaient déjà négocié et conclu plusieurs instruments destinés à encadrer la fabrication, la détention ou l'usage de telles armes (Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire, 1987 ; Traité START I, 1991, par exemple). Dans l'enthousiasme de la fin du XX^e^ siècle, plusieurs de ces régimes furent renforcés. Le cadre juridique, au moins, semblait alors plus solide après qu'avant la chute du Mur. En 1993, Russie et États-Unis montrent ainsi l'exemple en négociant le traité START II qui plafonne les arsenaux stratégiques de chaque partie. Plus largement, dans le domaine nucléaire, plusieurs États décident, après la Guerre froide, d'abandonner officiellement leur programme d'acquisition (Afrique du Sud, 1991 ; Argentine, 1994 ; Brésil, 1995) tandis que les ex-démocraties populaires renoncent à leur engagement nucléaire dans l'empire soviétique (Biélorussie, Ukraine, Kazakhstan). Surtout, le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP, 1968) s'impose comme la pièce centrale du dispositif. Il le doit au fait d'être soutenu par les grandes puissances de la Guerre froide et d'être devenu l'un des instruments les plus acceptés en droit international (191 États parties en

---

lation de Washington, pour un coût bien plus raisonnable qu'une arme nucléaire, v M. Dowd, « Liberties ; Anthrax, Shmanthrax », *The New York Times*, 19 novembre 1997.

1. V. ss 540 s.
2. Il est aussi des États qui ne sont pas dotés mais qui abritent sur leur territoire des armes nucléaires d'un État doté (c'est notamment le cas de l'Allemagne ou de la Turquie, qui, dans le cadre de l'OTAN, accueillent des armes nucléaires américaines).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

2021, seuls l'Inde, le Pakistan, Israël et le Soudan du Sud ne l'ont pas signé ; la Corée du Nord s'en est retirée en 2003).

Depuis sa conclusion, le TNP fait la distinction entre États dotés et États non dotés de l'arme nucléaire. Il repose sur trois piliers : la non-prolifération, le soutien aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire et le désarmement. À ce titre, notamment, les États non dotés renoncent à rechercher une telle arme et obtiennent en échange un droit à l'utilisation civile du nucléaire. L'ordre nucléaire ainsi posé est apprécié tous les cinq ans par les parties au TNP. Elles examinent régulièrement la mise en œuvre des dispositions de cet instrument. Le TNP fut même prorogé en 1995, sans toutefois que des garanties de vérifications soient instaurées, en dehors de celles proposées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Après la Guerre froide, un Traité d'interdiction complète des essais nucléaires a enfin été conclu, après vingt ans de négociations (TICE, 1996). En définitive, plusieurs zones exemptes d'armes nucléaires ont été établies par des traités, en particulier dans l'hémisphère sud. Le mouvement avait été initié pendant la Guerre froide et nombre de ces instruments régionaux sont entrés en vigueur après la chute du Mur (Traité de Tlatelolco, 1968, pour l'Amérique du Sud ; Traité sur l'Antarctique, 1961 ; Traité de Pelindaba, 2009, pour l'Afrique ; Traité de Semipalatinsk, 2009, pour l'Asie centrale ; Traité de Rarotonga, 1986, pour l'Océanie ; Traité de Bangkok, 1997, pour l'Asie du Sud-Est).

Pour autant, le TNP se trouve aujourd'hui concurrencé par le développement du mouvement abolitionniste et la conclusion d'un Traité d'interdiction des armes nucléaires (2017) que certains veulent promouvoir au titre du volet désarmement du régime mais qui suscite l'opposition des États dotés [1]. Surtout, si le TNP a indéniablement contribué à la promotion d'une norme de non-prolifération nucléaire, l'ordre qu'il propose est désormais doublement contesté. Des États qui n'en sont pas membres ont d'abord pu acquérir l'arme nucléaire (l'Inde, le Pakistan, Israël), et nombre de ses parties, ensuite, protestent contre le non-respect par les États dotés au sens du TNP des obligations qui sont les leurs (rendre accessibles les applications pacifiques du nucléaire, par exemple). L'instrument souffre enfin de ses absences dans la mesure où il n'indique pas avec suffisamment de précisions à partir de quel comportement commence la prolifération (rien ne dit, par exemple, que l'enrichissement d'uranium soit interdit).

588 ***Prolifération nucléaire.*** Plusieurs facteurs ont finalement contribué à ce que l'environnement général se dégrade et que l'ordre nucléaire initialement instauré soit menacé. L'effondrement du bloc soviétique a non seulement libéré et rendu disponibles des stocks importants d'armes nucléaires – ou au moins de composants très demandés – mais également privé le monde d'un des deux garants principaux, avec les États-

1. V. ss 591.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Unis, d'une prolifération maîtrisée [1]. Puis, l'érosion de la puissance américaine a sans aucun doute incité plusieurs acteurs à tenter leur chance et à se lancer dans la course à l'arme nucléaire. En somme, et pour reprendre François de Rose, « la dissuasion telle qu'elle a charpenté la politique internationale pendant les quatre décennies qui ont séparé la fin de la Seconde Guerre mondiale de l'effondrement de l'Union soviétique, et qu'assurait le face-à-face des missiles intercontinentaux munis d'ogives mégatonniques, a perdu l'essentiel de la simplicité « biblique » qui a assuré son succès » [2].

Depuis les années 1990, la Corée du Nord ou l'Iran ont ainsi concentré l'attention des efforts entrepris contre la prolifération nucléaire. Les deux États présentent cependant des problématiques différentes. La Corée du Nord s'est retirée du Traité de non-prolifération en 2003, affichant ainsi une volonté clairement proliférante et multipliant alors les provocations. Alors que Pyongyang s'était engagé, en 1994, à fermer son réacteur de Yongbyon en échange d'un programme énergétique, les positions se sont de nouveau radicalisées à partir de 1998 et la Corée du Nord a fini, en dépit de multiples sanctions internationales, par reconnaître qu'elle poursuivait un programme d'enrichissement d'uranium et par procéder à plusieurs essais nucléaires (2006, 2009, 2016, ou 2017) comme à plusieurs tirs de missiles intercontinentaux. Elle dispose certainement, désormais, de la capacité intercontinentale et de la maîtrise de plusieurs types de bombes, voire de la bombe « H » (bombe à hydrogène caractérisée par une double explosion nucléaire). La Corée du Nord a accédé au rang d'État doté après avoir bénéficié de circonstances particulières favorables (la Chine craint davantage une chute du régime que sa nucléarisation et les États-Unis ne sont pas prêts à assumer les conséquences régionales d'une intervention militaire). Pyongyang entend désormais faire valoir son fait accompli, relancer le développement économique du pays et négocier en position plus avantageuse. Il s'agit aussi de provoquer une sorte de découplage entre les États-Unis et leurs alliés asiatiques. En somme, la situation nord-coréenne renvoie à présent à des stratégies de dissuasion et non plus de contre-prolifération. L'Iran, pour sa part, n'est pas allé à ce point de rupture. Téhéran demeure partie au TNP mais a réussi à développer, avec l'aide de la Russie et malgré les pressions et ripostes d'Israël ou des États-Unis, un programme nucléaire avancé. L'AIEA a régulièrement dénoncé son incapacité à contrôler totalement et sereinement les activités de cet État, conformément à ses engagements. Invoquant régulièrement son droit à l'énergie nucléaire civile, l'Iran semble vouloir au moins être en capacité de se doter rapidement de l'arme nucléaire, d'être une sorte de puissance nucléaire latente. L'Union européenne et les États-Unis ont alors imposé de nombreuses sanctions économiques à l'Iran avant qu'un accord ne soit trouvé, entre l'Iran et les « P5+1 » (États-Unis,

1. Auparavant, des réseaux, tels que celui du Dr Abdul Qadeer Khan, avaient déjà aidé des États comme le Pakistan ou plus officieusement comme la Corée du Nord, l'Iran ou la Libye.
2. « La dissuasion nucléaire au XXIe siècle », *Commentaire*, n° 309, 2005, p.59-62, p. 62.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Russie, Chine, France, Royaume-Uni et Allemagne – *Joint Comprehensive Plan of Action*, 2015). Mais cette avancée diplomatique indéniable, qui permet spécialement de limiter l'enrichissement d'uranium et la production de plutonium de Téhéran, comme de renforcer les inspections internationales en échange d'une levée graduelle des sanctions contre le régime, a été sérieusement limitée sinon écartée sous l'Administration Trump. Il est encore trop tôt pour savoir si cette crise majeure dans l'après-Guerre froide est désormais jugulée.

589 ***Zones grises.*** On peut identifier au moins trois séries d'interrogations s'agissant des affaires nucléaires. La première concerne la définition même de la prolifération en raison de l'opacité qui règne sur les capacités réelles des États concernés. La deuxième renvoie aux motivations des États qui prolifèrent. La situation est en effet assez incertaine. De quoi s'agit-il vraiment ? Seulement de garantir la sécurité de l'État ou d'obtenir ainsi une influence, un levier d'existence sur la scène internationale ? On remarquera finalement que peu d'États ont cherché, et réussi, à se doter de l'arme nucléaire et que certains, comme le Kazakhstan, la Biélorussie ou l'Ukraine, ont renoncé à l'héritage soviétique en la matière. La troisième question que l'on peut se poser tient aux effets de la possession d'une telle arme. Ils peuvent varier dans le temps et dans l'espace. Il semble ainsi que les puissances nucléaires récentes adoptent une politique extérieure plus agressive, plus vindicative, comme si elles cherchaient à rentabiliser rapidement sur l'échiquier mondial l'obtention parfois transgressive de l'arme nucléaire. Surtout, le risque d'un recours à de telles armes, même malencontreux, n'est-il pas plus élevé dans des régimes jeunes et non-démocratiques où les freins et contrepoids au pouvoir sont plus faibles et moins éprouvés ? En somme, même si certains réalistes avancent l'intérêt de la dissuasion nucléaire comme garantie de la sécurité internationale dans un univers nécessairement rationnel, un dérapage imputable à un État ou à un acteur non étatique est-il à ce point inconcevable ? Enfin, quid d'éventuels effets pervers que l'accès au nucléaire militaire peut engendrer ? L'avantage que procure une telle arme n'est-il pas de nature à inciter l'État qui en est doté à s'engager plus facilement, avec une plus grande confiance, dans des conflits dits de basse intensité, en pariant que ses capacités nucléaires dissuaderont toute réaction majeure, y compris d'États dotés, contre une atteinte à des intérêts qui ne seraient pas perçus comme vitaux ?

B. Des évolutions clivantes

590 ***Contre-prolifération unilatérale.*** La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive repose désormais moins sur l'ordre multilatéral mis en place durant la Guerre froide que sur des mesures unilatérales. Le phénomène n'est pas nouveau. Les grandes puissances exercent depuis longtemps une pression plus ou moins efficace sur les États qui paraissent vouloir se doter d'armes de destruction massive. Des pressions

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

diplomatiques, différentes sanctions économiques voire, le cas échéant, des frappes militaires (bombardements par Israël du réacteur d'Osirak en Irak, 1981, par exemple) ont ainsi pu inciter ou contraindre certains à abandonner leurs projets. L'Ukraine, par exemple, a renoncé à son arsenal nucléaire en 1994. Mais les démarches n'ont pas toujours été concluantes. Le Pakistan a notamment résisté aux pressions américaines et est devenu une puissance nucléaire. En toute hypothèse, les attentats du 11 Septembre ont renforcé la crainte que des acteurs privés s'emparent d'armes de destruction massive et incité les grandes puissances ou l'ONU à agir unilatéralement (actes des États ou du Conseil de sécurité) pour préserver leurs intérêts et maintenir la paix et la sécurité internationales.

On peut citer ici deux exemples du phénomène. En premier lieu, la résolution 1540, adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU le 28 avril 2004, vient imposer aux États membres des mesures spécifiques contre ceux « qui tentent de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de procéder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et leurs vecteurs » [1]. Un comité de suivi est mis en place. Adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité, sous chapitre VII, la résolution propose ainsi un cadre juridique supplémentaire en invitant les États à coopérer activement à la prévention et à la répression du trafic d'armes de destruction massive, en particulier en ce qui concerne les acteurs non étatiques qui opéreraient à partir de leurs territoires. En second lieu, les États vont prendre des mesures dans un cadre *ad hoc* afin d'entraver ou de faire cesser le transport et la circulation d'armes de destruction massive. On pense en particulier à l'Initiative de sécurité contre la prolifération (*Proliferation Security Initiative*, PSI, 2003) complétée par la déclaration sur les principes d'interception [2]. D'autres États furent invités à se joindre à ces entreprises proposées par les États-Unis (une centaine rejoindra la PSI par exemple), à s'engager à parfaire leurs capacités à intervenir contre des États proliférants. En tout état de cause, les grandes puissances savent également que la lutte contre la prolifération est devenue une cause qui peut facilement persuader de la justesse d'une opération extérieure – on se souvient du discours américain pour justifier d'une intervention en Irak en 2003. L'unilatéralisme autorise ainsi des politiques extérieures qui peuvent en réalité avoir bien d'autres objectifs.

591 ***Interdiction de l'arme nucléaire.*** La question des armes de destruction massive en général, et de l'arme nucléaire en particulier, a toujours été clivante. Il faut dire que les opinions publiques, marquées par les bombardements de Nagasaki ou Hiroshima, ont pu craindre un holocauste nucléaire. De nombreux films comme *Docteur Folamour* (Stanley Kubrick, 1964) se font d'ailleurs l'écho de ces angoisses. Un discours contre le recours aux ADM, ou leur possession, était déjà relayé pendant la Guerre froide (spécialement

1. S/RES/1504, 28 avril 2004.
2. Adoptée à Paris en 2003, v. plus généralement *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, La Documentation française, 2006, 142 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

par l'organisation britannique Campagne pour le désarmement nucléaire, CND, 1957, dont le symbole, bien connu, sera ensuite associé au terme « peace »). Aujourd'hui, le projet Global Zero reprend cette quête d'un monde sans armes nucléaires, puis sans armes de destruction massive – le président Obama adoptera la cause dans son fameux discours du Caire en 2009 [1]. On reproche à l'arme nucléaire d'être déstabilisatrice par sa seule existence, d'être indiscriminante et disproportionnée si elle venait à être utilisée. Les inquiétudes ne se limitent d'ailleurs pas au terrain militaire. Les perspectives d'une catastrophe nucléaire majeure liée à la défaillance d'une centrale civile, comme la question délicate du traitement des déchets nucléaires, nourrissent les campagnes prônant l'abandon progressif de cette énergie. On se souvient, il est vrai, des désastres de Tchernobyl (Ukraine) en 1986 ou de Fukushima (Japon) en 2011 à la suite d'un tremblement de terre et d'un tsunami. Plusieurs centaines de milliers de personnes furent évacuées et la zone, comme les populations et les écosystèmes locaux, durablement contaminés.

Dans ces conditions, l'Assemblée générale des Nations Unies est parvenue, le 7 juillet 2017, à adopter une convention – le Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN) – qui vient prohiber, entre autres, le développement, la possession et le recours aux armes nucléaires (votées par 122 États mais sans qu'aucun des États dotés ne participe à cette négociation). Cet instrument, qui rassemble 54 États parties et qui est entré en vigueur en 2021, se présente comme la première convention significative sur le désarmement nucléaire depuis le Traité de non-prolifération. Il est à l'évidence une première victoire pour le mouvement abolitionniste, renforcé à partir de 2007 avec l'International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN, prix Nobel de la paix en 2017). L'initiative apparaît symboliquement très forte même si l'absence des États dotés dans le cercle des parties en limite la portée juridique. La France et d'autres considèrent ainsi que le traité est inadapté au contexte sécuritaire et que « le désarmement nucléaire ne se décrète pas, il se construit » [2]. Les promoteurs

1. « *I understand those who protest that some countries have weapons that others do not. No single nation should pick and choose which nation holds nuclear weapons. And that's why I strongly reaffirmed America's commitment to seek a world in which no nations hold nuclear weapons* », Discours du président Obama, « A New Beginning », Le Caire, 4 juin 2009 [https://obamawhitehouse.archives.gov/].
2. « Le désarmement ne se décrète pas, il se construit progressivement. C'est pourquoi il importe de favoriser la relance d'un processus réaliste de limitation des armements et de renforcement de la confiance, afin de contribuer à la stabilité stratégique et à la sécurité partagée. Les tensions américano-russes actuelles affectent par exemple l'avenir des outils de désarmement bilatéraux. Le monde pourrait alors être confronté dans un horizon proche à l'absence de tout cadre de maîtrise des armements stratégiques américains et russes », in République française, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, déjà citée, § 110. Les autorités françaises dénoncent dans le même sens un « absolu moral sans lien avec les réalités stratégiques », une approche prohibitionniste en quelque sorte naïve, qui plus est face à un environnement international dégradé, car fondée « sur un impératif absolu et un raisonnement stratégique simple : pour supprimer la peur, pour supprimer la guerre, il suffirait de supprimer les armes nucléaires », v. Discours du Président sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27e promotion de l'École de guerre, 7 février 2020, précité.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

du traité entendent cependant exercer une pression normative « maximale » et contribuer progressivement à décrédibiliser les armes nucléaires, à l'image des campagnes précédentes contre les armes chimiques ou les mines antipersonnel. Sur le fond, néanmoins, on peut se demander si un monde privé d'armes nucléaires est *souhaitable* (quid de la force dissuasive de ces armes qui, peut-être, peuvent limiter la montée aux extrêmes dans des conflits ?) et réellement *possible* (comment instaurer une confiance suffisante pour que les États dotés détruisent réellement leurs stocks et capacités ?).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 3

Le XXIe siècle, une hégémonie menacée

592 ***Ruptures.*** La difficulté des États-Unis à réguler les relations internationales en tant que superpuissance résiduelle dans le monde de l'après-Guerre froide devient manifeste après le 11 septembre 2001. La guerre contre le terrorisme va d'abord affaiblir économiquement et politiquement les États-Unis, de même qu'elle va fracturer un peu plus le système international en provoquant des réflexes sécuritaires défavorables au multilatéralisme. D'autres États vont ensuite trouver un environnement international relativement propice à leur ascension et parvenir ainsi à contester la domination américaine comme elle ne l'avait jamais été depuis 1989. En effet, alors que la Russie ou la Chine s'étaient gardées de toute politique d'équilibre à la fin du XXe siècle, faute de leviers appropriés, elles affichent désormais une volonté « révisionniste » et mobilisent à cette fin toute une série de moyens pour *a minima* limiter l'emprise américaine sur leur voisinage immédiat. En dernière analyse, plusieurs menaces à la paix et à la sécurité internationales se sont renouvelées au XXIe siècle. Elles contribuent à leur tour à fragiliser le système proposé au lendemain de la Guerre froide et à interroger la politique étrangère suivie par les États-Unis depuis.

SECTION 1

La domination américaine et le choc du 11 Septembre

593 ***Affirmation de la menace terroriste.*** Il est rapidement évident, après la chute du Mur, que la menace terroriste n'a pas disparu avec l'arrêt du soutien opportun que pouvaient lui apporter les deux superpuissances. Le terrorisme a au contraire pleinement profité de la globalisation économique, des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il devient un moyen d'action privilégié contre l'hégémonie américaine puis, plus généralement, contre ceux jugés « infidèles », l'ultime stratégie du

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

faible contre le fort, la dernière ruse du renard contre le lion [1]. Après 1989, les actes terroristes internes et internationaux tendent à se multiplier, et parfois à se rejoindre. Tel fut le cas en Algérie, par exemple, à partir de 1991, avec les affrontements meurtriers entre le gouvernement et l'Armée islamique du salut ou le Groupe islamique armé (GIA) dont certains membres furent formés en Afghanistan et ont plus tard rejoint les rangs d'Al-Qaida au Maghreb islamique. En quelques années, le terrorisme va se mondialiser et passer progressivement d'un terrorisme de négociation à un terrorisme de sidération, pour reprendre l'expression d'Étienne de Durand. La crainte d'une collusion entre terrorisme international, États voyous et armes de destruction massive incite alors nombre d'États à s'engager dans de nouveaux instruments réactifs, sous la pression de l'Assemblée générale des Nations Unies, du Conseil de sécurité ou de forums plus informels comme le « G7 » [2]. La Conseil de sécurité, par exemple, a constaté à plusieurs reprises que plusieurs actes terroristes constituaient des menaces à la paix et à la sécurité internationales et a pris toute une série de mesures de police pour y faire face : contre la Libye (après l'attentat contre les vols Pan Am 103 et UTA 772, 1988 et 1989), le Soudan (après la tentative d'attentat contre le président Moubarak, 1999) ou l'Afghanistan (après les attentats contre des ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie, 1998). Mais les mesures adoptées (sanctions diplomatiques, économiques ou judiciaires) n'ont pas pu empêcher la globalisation du terrorisme et le choc du 11 Septembre. Celui-ci va bouleverser les approches classiques des relations internationales [3]. La lutte traditionnelle contre le terrorisme se transforme en une

1. Comme l'affirme Jean-Vincent Holeindre, le terrorisme d'aujourd'hui semble se mouvoir et agir comme une sorte de poulpe : « [n]e possédant ni forme ni couleur clairement identifiable, il se confond avec le rocher et, lorsqu'il est attaqué, envoie un jet d'encre qui trouble l'eau et le rend invisible. Le poulpe peut changer la couleur et la structure de sa peau pour s'adapter à son environnement immédiat, voire adopter la silhouette d'autres animaux, comme le poisson-lion ou l'anguille. [...] Il figure dans le monde animal ce qu'Ulysse est au monde humain : un être doué de *métis* [l'intelligence rusée]. Enfin, le poulpe survit au sectionnement de ses tentacules ; si l'un disparaît, un autre repousse quelque temps plus tard », in *La ruse et la force. Une autre histoire de la stratégie*, Paris, Perrin, 2017, 464 p., p. 378.
2. Deux nouveaux instruments à vocation universelle méritent d'être cités parmi tous les accords globaux ou régionaux conclus dans les années 1990. Il s'agit de la Convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997) et de la Convention pour la répression du financement du terrorisme (1999).
3. En effet, « the greatest assault on the United States since the end of the cold war, perhaps since its very founding, had little plausible origin in the dynamics of alliances and polarity, in the rise and fall of great powers, in any state's quest for security, or even in the actions of any state at all. For this reason, it eludes the emphases of realism, traditionally the dominant school in international relations scholarship. Neither was it accomplished by a parliament or a voting public, a multinational corporation, labor union, or farm lobby, or by any of the other agents that liberals believe influence foreign policy. The attack had little to do with international organizations or international institutions or with trade, finance, or investment; it involved international development indirectly at best. Only in the loosest sense of the term was the attacker a nongovernmental organization, still less one with an address near the United Nations. It was not an epistemic community. It was perhaps a transnational actor, but manifestly not a human rights organization or one of the issue networks familiar in the literature.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

guerre qui devient centrale dans la politique de sécurité nationale et dans la politique extérieure de nombre d'États – et en particulier des États-Unis.

594 ***11 Septembre.*** Le 11 septembre 2001, Al-Qaida parvient à organiser plusieurs attentats-suicides sur le sol des États-Unis. Dix-neuf terroristes ont ainsi détourné quatre avions de ligne et s'en sont servis comme armes par destination pour frapper des bâtiments symboliques de la puissance américaine. Deux avions touchent le World Trade Center à New York (tours jumelles de 415 et 417 mètres qui dominaient Manhattan), un autre frappe le Pentagone à Washington (siège du Département de la défense), et le dernier s'écrase en pleine campagne après une lutte entre les terroristes, l'équipage et les passagers. C'est la première fois depuis 1812 que les États-Unis sont attaqués à l'intérieur de leurs frontières, et il s'agit des attentats les plus meurtriers de l'histoire. Près de 3 000 personnes originaires d'une centaine de pays décéderont et plusieurs milliers seront blessés dans cet acte revendiqué par Oussama Ben Laden et organisé par Khalid Cheikh Mohammed. L'absence de précédent, les symboles visés, la retransmission en direct à la télévision de l'effondrement des tours et l'impact des vidéos des évènements donneront une dimension considérable à ces attaques. Elles révéleront peut-être au grand public la face sombre de la globalisation. Un tel événement a aussi profondément bousculé les repères théoriques traditionnels des relations internationales. En effet, le 11 Septembre n'est pas directement imputable à un État ou à un acteur libéral mais à une catégorie d'acteurs que l'on peine à identifier, qui se joue des frontières et dont la nuisance est désormais indéniable. Comme le disent Gilles Andréani et Pierre Hassner, « le terrorisme s'est révélé, ce jour-là, capable d'infliger à une société développée des dommages de masse dont les États avaient jusqu'ici le monopole » [1].

Il y aura évidemment un avant et un après-« 11 Septembre » dans la politique américaine s'agissant des libertés intérieures et de l'engagement extérieur. Les attentats ont relancé les « discours » sur la guerre juste et conduit les États-Unis à s'estimer libres de contrer comme ils l'entendent la ruse et la tromperie des terroristes. Toutes leurs relations extérieures sont réévaluées en fonction de cette priorité. La dérive unilatéraliste de Washington, déjà perceptible dans la première décennie qui suit la fin de la Guerre froide, ne fait que s'accentuer – d'un « *multilateralism when we can, unilateralism when we must* » à un « *unilateralism when*

It was motivated by ideas, but not economic, strategic, or politically liberal ones. It did not use nuclear weapons or biological or chemical ones-indeed it used nothing more sophisticated than box cutters, flying lessons, and some elaborate planning. Rather, those involved in crashing planes into the World Trade Center and the Pentagon on September 11, 2001, were animated by a kind of conception, were organized around a kind of idea, and appraised the international system according to a kind of notion to which international relations scholars have paid relatively little attention: religion », v. D. Philpott, « The Challenge of September 11 to Secularism in International Relations », World Politics, vol. 55, octobre 2002, p. 66-95, p. 66-67.

1. G. Andréani et P. Hassner, « Morale et violence internationale », *Commentaire*, 2005, n° 111, p. 649-656, p. 652.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

we can, multilateralism when we must ». Mais on verra aussi un avant et un après-« 11 Septembre » dans le mouvement djihadiste avec, sous l'influence du Syrien Moussab Al-Souri, une redéfinition du « *djihad* » (2004) comprenant un plaidoyer pour multiplier les opérations plus modestes mais médiatiques et ciblant notamment l'Europe, plus accessible que l'Amérique et qui héberge des communautés musulmanes importantes pouvant se radicaliser sous l'effet de la stigmatisation, de la propagande et de difficultés sociales et économiques. Le mouvement va finalement se fragmenter en plusieurs « franchises » responsables de multiples attentats locaux contre les intérêts occidentaux ou contre les institutions en place, ou contre les groupes concurrents : Al-Qaida en Irak (issu du groupe d'Abou Moussab Al-Zarqaoui), Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI, ancien Groupe salafiste pour la prédication et le combat) ou Al-Qaida dans la péninsule Arabique (AQPA). Une scission aura lieu au sein de la branche irakienne et Abou Bakr al-Baghdadi créera, en 2004, l'État islamique en Irak et au Levant (ou Daech) et parviendra à prendre Mossoul et à s'étendre sur le territoire syrien [1].

§ 1. La guerre contre le terrorisme

595 ***Hyperterrorisme.*** Avec le 11 Septembre s'ouvre l'ère de l'« hyperterrorisme », selon l'expression de François Heisbourg [2], soit la capacité d'acteurs non étatiques à commettre des violences de masse contre des civils, en ayant notamment recours aux nouvelles technologies pour la préparation ou la conduite de leurs attaques. Dans ce contexte, tout devient désormais possible s'agissant des modes opératoires. Cela ne signifie pas que les acteurs terroristes ne sont plus rationnels, ils ont des objectifs intermédiaires, mais leurs opérations apparaissent moins lisibles qu'autrefois et plus globales. Surtout, ils contribuent à brouiller la frontière entre sécurité internationale et interne. Des attentats sont revendiqués par des structures internationales mais pensés et préparés dans un cadre national. On observe quoi qu'il en soit la grande variété des acteurs en cause (Daech et Boko Haram après Al-Qaida et ses différentes « franchises »), la multiplication de leurs attaques en Europe (Moscou, Londres, Madrid, Paris, par exemple) ou dans le monde (Irak, Kenya, Inde, Liban, Maghreb, Afghanistan, et dans bien d'autres États), et l'adoption de contre-mesures tant sur le plan national (nouvel équilibre entre sécurité et liberté, avec, aux États-Unis, le *Patriot Act* de 2001, par exemple, et partout la priorité accordée à la « sécurité intérieure ») que sur le plan international (interventions militaires, sanctions économiques, ou pressions diplomatiques). Les attentats terroristes entraînent en réaction une

1. V. ss 209 s.
2. V. F. Heisbourg, *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Paris, Odile Jacob, 2001, 270 p. Il faut néanmoins souligner que le recours, par les terroristes, à des armes de destruction massive ne s'est finalement pas produit, ce qui ouvre encore un stade supplémentaire dans l'« hyperterrorisme ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sorte de « barbarisation du bourgeois », pour reprendre l'expression de Pierre Hassner, une tentation de la passion vengeresse et un retour à des pratiques primaires (tortures, interventions illicites, etc.). Certains ont d'ailleurs trouvé dans la théorie du « choc des civilisations » la conceptualisation intellectuelle de ce nouveau monde. Le terrorisme et les réactions de ceux qui en ont été victimes eurent pour conséquence d'aggraver des tendances déjà observées (dégradation du multilatéralisme, « retour » des questions sécuritaires, recomposition des alliances, restructuration des forces de défense). En fin de compte, le terrorisme aura borné le XXe siècle, de l'assassinat de Sarajevo aux attentats du 11 Septembre. S'il a changé de visage, de moyens ou de revendications, on le reconnaît à sa capacité de nuisance et à sa remise en cause d'un ordre établi : le Concert européen du XIXe siècle en 1914, l'ordre de 1945 depuis 2001. Ses conséquences ne sont pas les mêmes bien évidemment, guerre mondiale et totale mais interétatique et brève en 1914, guerre locale et limitée mais asymétrique et longue après 2001. Dans ces conditions, le terrorisme constitue un des défis majeurs de ce siècle s'agissant de la sécurité des relations internationales et du respect du droit international dans ses différentes composantes (droit du recours à la force, droit international des réfugiés, droit international des droits de l'homme, droit international humanitaire, rapport de systèmes) [1].

A. Manifestations principales

596 ***GWOT.*** Les États visés par des actes terroristes, et en particulier les États-Unis, ont choisi d'y répondre par des mesures non seulement sécuritaires mais aussi militaires. Ils ont ainsi affirmé être en guerre contre le terrorisme quand bien même il s'agit d'un moyen d'action et non d'un ennemi précis. On peut certes faire la guerre à Al-Qaida ou à l'État islamique, mais pas vraiment au terrorisme – *a fortiori* sur son sol. En réalité, parler de guerre revient à affirmer *erga omnes* sa volonté d'en découdre et souligne la gravité des atteintes à la sécurité imputables aux groupes terroristes et aux États qui les appuient ou les tolèrent. Dès lors, la guerre contre le terrorisme, expression américaine (*Global War on Terror*, que l'on doit à l'origine au président Reagan puis qui fut reprise par le président Clinton avant d'être consacrée par l'Administration Bush), correspond à un type de conflit, qui s'inscrit dans la durée, contre un adversaire d'un nouveau genre (alliance de forces traditionnelles contre des forces « irrégulières ») et qui mobilise des moyens variés (militaires, mais aussi policiers, judiciaires ou sécuritaires, voire financiers). A-t-on

1. La France est d'ailleurs particulièrement visée car elle est une puissance interventionniste qui défend une vision honnie de la sécularisation. Elle accueille également la plus grande communauté musulmane en Europe. La République est ainsi un des États les plus touchés par le phénomène du « *djihad* » et par un terrorisme essentiellement « domestique », v. M. Hecker, « 137 nuances de terrorisme. Les djihadistes de France face à la justice », *IFRI*, Focus stratégique n° 79, avril 2018 [https://www.ifri.org/fr/publications/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ici inventé une guerre sans fin voire une guerre sans limites dans la mesure où l'on peine à identifier exactement l'ennemi et où la menace peut être insaisissable et permanente ?

597 ***Ripostes.*** L'engagement contre le terrorisme dans sa conception contemporaine renvoie précisément à toute une série de dispositions prises par les États-Unis et leurs alliés, ou par les organisations et institutions compétentes (ONU, OTAN, UE, « G7 », etc.), contre les groupes terroristes et les États qui les soutiennent. La résolution 1373 du Conseil de sécurité (2001) fournit d'ailleurs un cadre complet et oblige les parties à l'ONU à prendre les dispositions nécessaires pour lutter contre le terrorisme [1]. Un arsenal juridique fut progressivement déployé et renouvelé afin de couvrir l'ensemble des différentes dimensions de la menace. Par exemple, la résolution 2462 du Conseil de sécurité (2019) a renforcé les mesures visant à affaiblir le financement du terrorisme [2]. On sait, en effet, que les groupes djihadistes, entre autres, lèvent des fonds considérables par le biais d'entreprises commerciales ou d'ONG, et se nourrissent de leurs collusions avec des activités criminelles « traditionnelles » comme l'enlèvement contre rançon, le trafic de biens culturels, la traite d'êtres humains ou le trafic de drogues. Les terroristes ont également investi les nouveaux moyens de paiement (actifs virtuels, etc.) [3]. Sur le terrain, après avoir visé l'Afghanistan et l'Irak, le combat est aujourd'hui principalement porté au Levant par une coalition internationale dirigée par Washington et dans la bande sahélo-saharienne par la France avec le concours de différents alliés. Dans ce combat contre le terrorisme, les États-Unis et bien d'autres vont revisiter certaines de leurs doctrines habituelles et adapter leur posture aux leçons tirées de leurs précédentes interventions.

598 ***Néoconservateurs.*** La réaction américaine apparaît formulée et conceptualisée dans la *National Security Strategy* de 2002, une pièce centrale qui appelle l'Amérique à « frapper la première » [4]. La pensée des néoconservateurs offre alors à l'Administration Bush un modèle disruptif pour faire face au terrorisme. Leur croyance en la démocratie comme un vecteur de paix et de stabilité internationales rappelle naturellement le courant

1. S/RES/1373, 28 septembre 2001.
2. S/RES/2462, 28 mars 2019.
3. La résolution 2462 oblige par conséquent les États à pleinement incriminer de telles activités (tout en sauvegardant celles à visées réellement humanitaires) et rappelle l'intérêt d'une coopération avec les institutions créées dans le cadre de l'ONU (comme le Bureau de lutte contre le terrorisme ou comme le Comité des sanctions ici compétent) ou avec les autres organisations et mécanismes internationaux appropriés (comme Interpol ou le Groupe d'action financière piloté par le « G7 »).
4. « *Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first* », in *The National Security Strategy of the United States of America*, 17 septembre 2002 [https://www.state.gov/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

intellectuel libéral et les théories de la *pax democratica* [1]. Ils défendent toutefois une vision maximaliste de l'hégémonie libérale que devraient assurer les États-Unis dans le monde de l'après-Guerre froide. Il s'agit désormais de « renverser la table » pour promouvoir les valeurs américaines et défendre les intérêts de Washington. Dès lors, l'invasion, l'occupation (ou la libération) puis la transformation de l'Irak devaient permettre, à l'instar de l'action américaine au Japon ou en Allemagne après 1945, de démocratiser cette société et donc de sécuriser la région par la diffusion « en domino » du modèle démocratique. Ce projet d'un « grand Moyen-Orient » devient une des ambitions de la politique étrangère de l'Administration Bush après le 11 Septembre. L'heure n'était toutefois pas à la construction d'un programme au long cours sur la démocratisation des États cibles mais à la réaction immédiate contre l'Afghanistan – pour le volet répressif – et à la préparation de l'attaque en Irak comme une première étape de la démocratisation du Moyen-Orient – pour le volet préventif.

B. Premier bilan

599 ***Erreurs d'appréciation.*** La volonté américaine de s'opposer tant à l'Irak qu'à l'Iran, de s'appuyer trop ostensiblement et inconditionnellement sur l'Arabie saoudite, de mettre en difficulté la Russie en soutenant l'élargissement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) plutôt que d'investir dans un « partenariat pour la paix » furent autant de positions discutables et de facteurs déstabilisants en ce début de siècle. On peut certainement interroger, au regard de leurs effets, les deux grandes opérations extérieures lancées au lendemain du 11 Septembre et au nom de la guerre contre le terrorisme. L'intervention en Afghanistan a placé l'armée américaine dans la peau d'une puissance occupante et dans la recherche impossible d'un régime de substitution à celui des Talibans. Il faut dire que le Pakistan a ici joué un jeu assez trouble car il n'entendait pas que des groupes proches de l'Inde, comme les Tadjiks de l'Alliance du Nord, puissent profiter du retrait des Talibans et fragiliser ainsi leur frontière à l'Est. Quoi qu'il en soit, les militaires et les civils déployés n'étaient, au départ, certainement pas préparés pour ce « *nation building* ». Les différents groupes insurrectionnels ont alors ciblé les forces occidentales présentes, les entraînant dans des phases de repli. Le chaos local demeure et devient le terreau de nouveaux groupes terroristes ou mafieux. Depuis 2001, plus d'une dizaine de négociations de paix ont été menées avec les différents acteurs impliqués, y compris avec les Talibans, et dans des cadres différents. Il a fallu attendre 2020 pour qu'un premier accord soit conclu et qu'un départ des forces internationales soit programmé. La situation reste pour le moins fragile sur le terrain [2]. La puissance améri-

1. V. ss 62 s.
2. L'accord conclu à Doha prévoit, contre l'engagement des Talibans de prévenir toute attaque de groupes djihadistes dont Al-Qaida contre les intérêts occidentaux, une réduction des forces présentes puis un départ sous 14 mois de l'ensemble des troupes américaines et alliées. L'accord envisage également une levée des sanctions et des

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

caine s'est rapidement lancée dans une seconde opération d'envergure, en Irak, sur un prétexte on le sait pour le moins douteux (la présence d'armes de destruction massive). Mais la démocratisation par la force s'est révélée être un échec, l'Irak ayant basculé dans le chaos et l'intervention américaine ayant pu susciter du ressentiment chez les sunnites délaissés, et nourrir de nouvelles organisations terroristes. Aucun des enjeux majeurs de l'après Saddam Hussein ne fut correctement traité. Les Kurdes n'ont pu se satisfaire du statut accordé, les chiites et sunnites se sont affrontés pour prendre l'ascendant dans le nouvel espace créé et la répartition des revenus pétroliers fut l'objet des tensions les plus vives. Enfin, ces interventions américaines coûteront des centaines de milliards de dollars aux États-Unis et contribueront à leur relatif déclin dans le monde actuel [1].

La guerre contre le terrorisme a fini par évoluer dans ses méthodes. Le Général américain Petraeus, inspiré par les écrits de David Galula [2], a théorisé cette évolution de la contre-insurrection – vers un « gagner les cœurs et les esprits » – en plaidant pour des opérations psychologiques ou informationnelles afin d'isoler les insurgés, quitte à répondre à la perfidie des terroristes par des méthodes spéciales (éliminations ciblées, infiltrations, techniques de renseignement, etc.), par des « petites guerres » qui peuvent se révéler pour le moins déviantes du cadre ordinairement posé dans les démocraties. On observe désormais moins d'interventions massives au sol et plus d'opérations ponctuelles et de programmes de surveillance de masse – et on sait que ces derniers ont pu provoquer quelques accrocs dans la relation transatlantique (programmes révélés par les lanceurs d'alerte Julian Assange ou Edward Snowden notamment). Washington a promu le « *light footprint* » ou empreinte légère, en opposition à l'intervention militaire directe et massive et à l'engagement dans du « *nation building* ». Il s'agit à présent de préférer les frappes aériennes, l'engagement des forces spéciales, le recours aux drones et aux cyberattaques, etc. Les États-Unis et d'autres entendent aussi développer les interventions limitées (« *[n]o boots on the ground* »), compter sur la formation et l'engagement d'acteurs locaux. Mais rien n'est plus difficile que de trouver un acteur local fiable, loyal, compétent et dont les intérêts correspondent aux siens. L'engagement américain en Libye ou au Yémen montre de toute façon les limites de telles opérations. En toute hypothèse, les conséquences négatives des interventions en Irak et en Afghanistan continuent de peser sur les choix stratégiques américains.

600 ***Incertitudes des résultats.*** Les résultats de la guerre lancée contre le terrorisme apparaissent pour le moins mitigés – même s'il est difficile d'apprécier le bilan d'opérations au long cours. Certes, les objectifs des différents groupes terroristes, et d'Al-Qaida en particulier, n'ont pas été

échanges de prisonniers. L'Aministration Biden a annoncé un départ des dernières forces américaines au 4 juillet 2021.

1. V. ss 664.
2. D. Galula, *Contre-insurrection. Théorie et pratique* [1963], Paris, Economica, 215 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

atteints. Les « croisés » n'ont pas été chassés, les gouvernements complices et « apostats » n'ont pas été renversés, les « califats » n'ont pas perdurés, le message même du djihadisme international s'est brouillé. Et plusieurs dirigeants historiques ont été éliminés. Mais les groupes terroristes ont élargi leurs réseaux, multiplié leurs relais et objectifs locaux, gagné des partisans et de l'influence, renouvelé leurs méthodes[1]. De nombreux États furent durement frappés à leur tour (en Europe, en Afrique, en Asie) et l'Amérique n'a pas réussi à empêcher de nouveaux attentats sur son territoire – un terrorisme « franchisé », « périphérique », difficile à prévoir et à maîtriser tant sont dilués ses liens avec le pouvoir central des organisations comme Al-Qaida ou Daech (avec, par exemple, la tuerie à San Bernardino en décembre 2015, 14 morts, sinon celle de Las Vegas, en octobre 2017, 59 morts). Washington n'a pas pu non plus éviter toutes les attaques contre ses propres agents à l'étranger, comme en témoigne l'assassinat de l'ambassadeur américain à Benghazi (Libye, 2012). L'élimination ou la capture des dirigeants d'Al-Qaida, aussi symboliques soient-elles (élimination de Ben Laden à Abbottabad en 2011) n'ont pas empêché la restructuration de cette organisation ou l'émergence d'autres.

Finalement, on est en droit de s'interroger sur l'orientation extérieure de la guerre contre le terrorisme. Peut-on réellement renforcer la sécurité des États visés par des attentats terroristes en s'engageant sur le long cours contre les positions tenues par des djihadistes dans des États complices ou défaillants ? L'intervention en Afghanistan n'apparaît pas ici comme un modèle. Longue et coûteuse, elle n'a pas empêché les Talibans de regagner du terrain ni limité efficacement le développement local d'Al-Qaida et même de l'État islamique. Surtout, elle a piégé les intervenants dans une alternative qui n'est pas souhaitable : se retirer et laisser un pays fracturé dont le gouvernement s'effondrera certainement aussitôt et qui deviendra ainsi une nouvelle terre de radicalisation ; ou rester voire renforcer sa présence et accepter alors une sorte de guerre sans fin avec les coûts humains et financiers qu'elle peut engendrer et le risque d'apparaître progressivement comme une puissance occupante. Ces difficultés ne sont pas propres au contexte afghan. Au Mali, l'intervention française initiée en 2013 (opération *Serval* puis *Barkhane*) et repensée en 2021 n'a pas permis de neutraliser la menace terroriste. Bref, le propos n'est pas ici de nier tout intérêt à de telles opérations, bien au contraire, mais simplement de reconnaître que l'option militaire contre le terrorisme n'est pas susceptible de produire à elle seule des effets définitifs. On peut remporter des batailles contre *des terroristes* mais gagner la guerre contre *le terrorisme* nécessite certainement de revoir ce que l'on appelle une victoire militaire. Il s'agit probablement de parvenir à *contenir* le recours de la population à ce moyen d'action, à limiter l'emprise des idéologies qui peuvent le prôner, à cloisonner les contacts entre les groupes subversifs

1. V. par exemple CSIS, « The Evolution of the Salafi-Jihadist Threat. Current and Future Challenges from the Islamic State, Al-Qaeda, and Other Groups », novembre 2018, 78 p., [https://www.csis.org/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

impliqués et, *in fine*, à maintenir la perspective d'une frappe sur le territoire national sous un certain seuil. L'ensemble suppose des moyens qui ne sauraient être seulement militaires [1].

C. Un choc des civilisations ?

601 ***Théorie.*** Le « choc des civilisations » fut une théorie opportunément invoquée pour justifier, en lien avec le courant néo-conservateur, une politique particulièrement offensive des États-Unis au lendemain des attentats du 11 Septembre. Il s'agit initialement d'un article du professeur américain Samuel Huntington (1927-2008) paru dans la revue *Foreign Affairs* en 1993, puis d'un livre quelques années plus tard [2]. Plutôt réaliste à l'origine, avant d'être inspiré par Fernand Braudel [3], l'auteur développe ici une nouvelle grille de lecture des relations internationales après la fin de la Guerre froide. Très critique des approches harmonieuses portées notamment par Francis Fukuyama [4], Samuel Huntington propose une vision sombre, conflictuelle, qui repose non plus sur l'affrontement entre deux idéologies politiques ou économiques mais entre plusieurs aires culturelles, civilisationnelles. Pour reprendre une de ses formules bien connues, le « rideau de velours » de la culture aurait remplacé le « rideau de fer » de l'idéologie. Autrement dit, l'auteur ne prend pas comme ligne de fracture les frontières étatiques mais bien des lignes de clivages plus larges, celles des différentes cultures qui divisent le monde. Elles représentent différents stades de prospérité économique et porteraient des visions inconciliables de la vie en société et des rapports avec les autres. Le monde serait ainsi devenu multipolaire et multi-civilisationnel [5].

1. Comme le dit Marck Hecker, « Tant que les responsables politiques locaux ne répondront pas aux besoins de ces populations, il existera un terreau favorable aux insurgés et le contre-terrorisme risque de ressembler à un mythe de Sisyphe stratégique », in *Le Monde*, 2/3 mai 2021, p. 30.
2. S. P. Huntington, « The Clash of Civilizations ? », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3, 1993, p. 22-49 ; *Le choc des civilisations et la reconfiguration de l'ordre mondial* (1996), Paris, Odile Jacob, 2000, 545 p.
3. F. Braudel, *Grammaire des civilisations* (1963, 1987), Paris, Flammarion, 2013, 752 p.
4. *La fin de l'histoire*, *op. cit.*, V. ss 572 s.
5. Selon l'auteur, la nouvelle allégeance suprême, la civilisation, se définit comme le mode le plus élevé de regroupement et le niveau le plus haut d'identité nécessaire pour se distinguer de ses pairs. Elle renvoie à des éléments objectifs (langue, histoire, religion, coutume, institutions, etc.) mais aussi à une donnée plus subjective qui fait référence à la force du sentiment d'appartenance, de l'auto-identification. La mondialisation économique et la chute de l'ordre bipolaire auraient entraîné une résurgence des identités locales, un retour du religieux et notamment l'émergence d'un islam radical, le refus de valeurs universelles et de la sécularisation. Cette quête de repères s'adresserait désormais non plus à une nation ou à un État mais se placerait sur le plan des aires culturelles ou religieuses, des aires civilisationnelles – qui se distinguent principalement par le partage d'une religion de référence. Samuel Huntington cite la guerre de Bosnie où la partie locale était soutenue matériellement par des États musulmans alors que la Serbie pouvait s'appuyer sur la Russie orthodoxe. Si des conflits peuvent bien se dérouler à l'intérieur d'une même civilisation, ils apparaissent modérés au regard des clivages entre civilisations.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Samuel Huntington identifie neuf civilisations différentes (occidentale, latino-américaine, sub-saharienne, islamique, chinoise, hindoue, orthodoxe, bouddhiste et japonaise). Toutes les civilisations ne porteraient pas des valeurs équivalentes ni la même capacité à menacer la paix et la sécurité internationales. En effet, pour l'auteur, une de ces civilisations, la civilisation occidentale, suscite du ressentiment et les autres tenteraient de faire contrepoids ou de s'affirmer contre elle. La thèse en profite pour critiquer les perspectives libérales ou mondialistes : « seule l'arrogance incite les occidentaux à considérer que les non-occidentaux « s'occidentaliseront » en consommant plus de produits occidentaux »[1]. En tout état de cause, on retrouve chez Samuel Huntington quelques ressorts de la doctrine réaliste avec une vision fondée sur la lutte pour la puissance ou sur la recherche d'équilibre entre ces différentes aires. Simplement, selon lui, la civilisation islamique serait décidée à un combat qui ne serait pas rationnel et raisonnable et constituerait en cela une menace inédite à la paix et à la sécurité internationales[2]. En somme, on assimile ici l'islam au fondamentalisme politique contestataire et terroriste. L'auteur observe d'ailleurs la prolifération des tensions et conflits le long d'un arc Pakistan/Maghreb, entre les civilisations occidentale et islamique – « l'Islam a effectivement du sang à ses frontières »[3]. Ces conflits représenteraient en définitive un défi politico-militaire sans précédent pour l'Occident, qui doit s'engager pleinement dans l'affrontement sous peine de se voir indéfiniment combattu par la civilisation islamique et, *in fine*, par une alliance possible avec d'autres civilisations.

602 ***Faiblesses de la théorie.*** À l'examen, pourtant, force est de constater que la théorie comprend plusieurs faiblesses. On ne peut que rester sceptique face à plusieurs de ses postulats de départ. Par exemple, le découpage des aires civilisationnelles est bien souvent imprécis (avec une confusion entre religion et civilisation pour les musulmans et les hindous, mais pas pour les Occidentaux et Latino-américains, par exemple). Les blocs identifiés apparaissent au surplus artificiels : il n'existe pas de bloc asiatique, par exemple, ainsi que l'illustrent la faiblesse des institutions locales et les nombreuses rivalités entre ses membres (Thaïs, Khmers et Vietnamiens, ou Chinois et Japonais, par exemple). S'il y a une terre d'islam, par ailleurs, on ne trouve pas vraiment de civilisation islamique car elle est traversée par de multiples courants qui possèdent leurs propres interprétations du droit, de la pratique ou du rapport avec le poli-

1. S. P. Huntington, *Le choc des civilisations*, *op. cit.*, p. 59.
2. La civilisation islamique se trouverait finalement dans la condition primaire qu'a connue, il y a longtemps, l'Occident et qui appelle l'affrontement. « Depuis ses origines, l'Islam s'est étendu par la conquête et, le cas échéant, le christianisme aussi. Les concepts parallèles de « Jihad » et de « Croisade » se ressemblent beaucoup et distinguent ces deux fois des autres grandes religions du monde [...] Le problème central pour l'Occident n'est pas le fondamentalisme islamique. C'est l'islam, civilisation différente dont les représentants sont convaincus de la supériorité de leur culture et obsédés par l'infériorité de leur puissance », in *Ibid.*, p. 239.
3. *Ibid.*, p. 286.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tique. Lorsque Samuel Huntington parie ainsi sur l'absence de conflits violents au sein d'une même civilisation, insistant sur une solidarité infra-civilisationnelle, il néglige ces oppositions internes comme celle, souvent cruelle, entre sunnites et chiites, par exemple. Et les Arabes, qui ne représentent que 20 % du monde musulman, se sont souvent opposés au monde turc ou perse (guerre Irak-Iran, par exemple), et n'ont, en toute hypothèse, que peu de rapports avec les peuples indonésiens ou autres. Bref, la centralité de la religion pour déterminer l'appartenance à une civilisation peut être contestée, de même que le fait que l'islam soit vu comme débouchant nécessairement sur l'islamisme et le terrorisme (c'est se méprendre sur les fondements de cette religion comme nier l'intégration réussie des communautés correspondantes dans plusieurs États). Plus largement, une lecture trop religieuse des conflits néglige l'instrumentalisation de la foi à des fins politiques (et le fait que les tensions entre Occident et « monde musulman » sont davantage liées à l'exploitation de ressources énergétiques, à la situation d'Israël, aux revendications d'indépendance etc.). Plusieurs auteurs, comme Youssef Courbage ou Emmanuel Todd ont finalement opposé à la thèse de Samuel Huntington une analyse démographique qui atteste de la variété du monde musulman et souvent même d'une convergence des civilisations (comparaison des taux de natalité, d'analphabétisme, etc. [1]).

603 ***Réception de la théorie.*** Remarquée mais critiquée dans le monde académique, la thèse de Huntington a bénéficié d'une audience considérable à la suite des attentats du 11 Septembre, lorsque nombre de membres de l'Administration Bush reprendront ses conceptions pour justifier une politique extérieure sans concession à l'égard des groupes terroristes, ou pour expliquer la nécessité de la démocratisation de sociétés encore prisonnières d'un islam politique offensif. En somme, la thèse du « choc des civilisations » a offert un « prêt-à-penser » utile dans cette période trouble, elle permet de donner une lecture simple et manichéenne de la montée du terrorisme. Certains ont ainsi voulu répondre rapidement à la sidération consécutive aux manifestations brutales de l'« hyperterrorisme ». La théorie offre également une lecture quelque part rassurante quant aux responsabilités de l'Occident dans l'émergence de l'« hyperterrorisme ». Reconnaissons aussi que les positions d'Al-Qaida ou de Daech peuvent *a priori* donner du crédit à une vision huntingtonienne des relations internationales. La prise de Kaboul par les Talibans – créant l'Émirat islamique d'Afghanistan avec à sa tête le Mollah Mohammad Omar, décédé en 2015 – permettait la construction d'un fief territorial pour Al-Qaida. L'organisation a alors multiplié les vindictes anti-américaines ou occidentales. La proclamation en juillet 2014 d'un califat par Abou Bakr Al-Baghdadi, et sa volonté de soumettre le monde « d'Est en Ouest », représentent bien une nouvelle ère dans la contestation des valeurs et de l'existence de l'Occident. Celui que ses partisans appelaient le calife Ibrahim avait d'ailleurs exhorté les musulmans à rejeter « la

1. Y. Courbage & E. Todd, *Le rendez-vous des civilisations*, Paris, Seuil, 2007, 176 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

démocratie, la laïcité, le nationalisme et les autres ordures de l'Occident » [1].

En définitive et pour reprendre l'interrogation de Pierre Hassner, la religion n'est-elle pas devenue ici « moins l'opium qui pousse le peuple à la résignation et à la passivité que le crack qui l'incite à la violence apocalyptique » [2] ? L'émergence de l'État islamique a indéniablement pu entraîner nombre d'intégristes ou de jeunes sans repères. Dès lors, à la suite d'attentats spectaculaires, beaucoup de responsables politiques n'hésiteront pas à reprendre la formule honnie de Samuel Huntington et à parler, au regard de la guerre contre le terrorisme, d'une « guerre de civilisations ». L'expression, à l'écho médiatique important, permet il est vrai de persuader à moindre frais, de justifier une évolution exceptionnelle du droit commun des libertés publiques ou de s'aventurer dans des opérations extérieures pour le moins douteuses.

§ 2. Un unilatéralisme de haute intensité

604 ***Unilatéralismes.*** Dans leurs rapports aux autres et dans leurs volontés d'investir dans le droit ou dans la puissance, les États doivent choisir, selon les situations, entre les différents modes d'expression et d'interaction qui sont à leur disposition : l'unilatéralisme, le bilatéralisme ou le multilatéralisme. On peut grossièrement considérer que les approches unilatérales, soit les comportements « solitaires » dans les relations internationales, peuvent avoir, selon les situations, quatre séries d'objectifs : la substitution, la protection, la revendication ou la projection [3]. Au début du XXIe siècle, il faut bien observer une sorte de repli nationaliste et la multiplication de mesures de substitution (et on peut qualifier ainsi certaines des prétentions chinoises en mer de Chine méridionale), de protection (à l'instar des lois américaines adoptées afin de protéger les ressortissants des États-Unis de poursuites devant la Cour pénale internationale), de revendication (comme en témoigne le refus des États-Unis de

1. Enregistrement, 29 juin 2014. V. *Huffington Post*, 30 juin 2014.
2. P. Hassner, *La revanche des passions*, Paris, Fayard, 2015, 368 p., p. 17.
3. S. Sur, *Relations internationales*, *op. cit.*, p. 284-285. Le premier vise par exemple à ne pas consentir à un régime international proposé mais à adopter unilatéralement une position semblable sur le fond aux dispositions dudit régime. Il s'agit en quelque sorte de conserver une grande flexibilité de son comportement *ratione materiae* et *ratione temporis*, sans pour autant refuser l'« esprit » du droit en cause. Le second, la protection, a pour ambition de se défendre contre les prétentions de positions collectives ou individuelles de certains de ses pairs. La philosophie dominante est ici la volonté de ne pas subir et d'adopter des mesures conséquentes destinées à exclure ou conditionner les modèles d'échange ou de coopération prônés. Le troisième, la revendication, a pour objectif de « faire savoir » à l'extérieur sa position à l'égard d'une situation de fait ou d'un objet juridique. Il n'en résulte pas nécessairement des conséquences immédiates mais simplement la diffusion d'un message fort, censé inciter les autres à prendre en compte ses volontés. Enfin, le dernier objectif possible d'une approche unilatérale est la projection ou la volonté d'opposer aux autres sa propre législation interne que l'on estime davantage que les alternatives proposées.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

participer à l'Accord de Paris sur le climat) ou de projection (avec, pour exemple, la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne). Si l'unilatéralisme est finalement inhérent à toute politique extérieure, il peut être source de tensions sinon de conflits s'il est pratiqué sans modération. Se passer du filtre de la négociation et se fonder sur le *fait accompli* peut, à l'évidence, susciter les oppositions les plus vives et entraîner des ripostes elles aussi déstabilisatrices. En l'espèce, l'appétence pour l'unilatéralisme a eu plusieurs ressorts. Le terrorisme, les crises économique et financière puis la recomposition stratégique des relations internationales ont contribué chacun à leur tour à délaisser le multilatéralisme au profit de pratiques solitaires qui ont eu des effets importants sur l'ordre établi.

A. Dérives unilatérales de la lutte contre le terrorisme

605 ***Terrorisme et unilatéralismes.*** Le terrorisme est un défi à l'ordre juridique tel qu'il est, tant par le genre de menace qu'il représente que par les réponses qui lui sont apportées. On observe ainsi que dans la lutte contre l'hyperterrorisme, l'approche sécuritaire domine, sans qu'une vision d'ensemble ne gouverne toujours les réactions. Les États ne sont pas parvenus à penser un nouveau cadre juridique ni d'ailleurs à trouver de solution politique à long terme pour déradicaliser des territoires et populations en grandes difficultés (Libye, Syrie, Irak, etc.). Tout repose encore sur les différents régimes mis en place au milieu du siècle dernier. On peut alors identifier deux risques : mettre en contradiction certains systèmes ; étirer de manière excessive les normes de référence. En premier lieu, les mesures prises au sein des différents régimes sollicités peuvent se révéler inconciliables, et on peut citer par exemple la question de la réception des résolutions du Conseil de sécurité par la Cour de justice de l'Union européenne, ou comment l'approche sécuritaire du Conseil peut heurter les droits fondamentaux de régimes régionaux [1]. En second lieu, les mesures prises peuvent contribuer à dénaturer le droit international conventionnel ou général. On songe aux discussions actuelles sur la notion de légitime défense, disposition centrale de la Charte onusienne dont les silences autorisent des interprétations extensives voire excessives pour justifier éliminations ciblées et autres pratiques de la guerre contre le terrorisme [2]. La démarche ne doit de toute façon pas surprendre. La conformité au droit est un enjeu de légitimité dans nos démocraties. Michael Walzer convenait déjà que « ce que veulent la plupart d'entre nous, même en temps de guerre, ce sont des actes conformes à la morale, ne serait-ce qu'en apparence » [3]. Raymond Aron

1. V. par exemple CJCE, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne*, déjà cité.
2. V. ss 606 s.
3. M. Walzer, *Guerres justes et injustes* [1977], Paris, Gallimard, 2006, 670 p., p. 76

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

aimait également rappeler que Frédéric II avait confié à ses juristes le soin de justifier après coup la conquête de la Silésie qu'il se proposait d'entreprendre. Et beaucoup semblent aujourd'hui opérer comme le vieux Fritz, ce despote éclairé du XVIIIe siècle. Autrement dit, la guerre contre le terrorisme va mettre en difficulté le multilatéralisme et le droit international, au profit de réactions unilatérales à la licéité souvent discutable, même si leurs inventeurs prendront soin d'adopter un discours de conformité tout en invoquant des circonstances exceptionnelles.

606 ***Unilatéralisme et exceptionnalisme.*** Dans la lutte ou la guerre contre le terrorisme, force est donc de constater que l'unilatéralisme et l'exceptionnalisme dominent quelque peu les réactions : l'*unilatéralisme*, par la volonté de contourner les régimes multilatéraux et les négociations attendues, et l'*exceptionnalisme*, dans l'interprétation et la remise en cause de normes du droit international général et conventionnel. La guerre contre le terrorisme a ainsi libéré, aux États-Unis et ailleurs, des positions très critiques contre les régimes internationaux relatifs au recours à la force et au droit humanitaire. Les néo-conservateurs, qui étaient particulièrement influents dans la première Administration Bush, et qui avaient de longue date une faible opinion du multilatéralisme qu'ils jugent souvent bureaucratique, anti-israélien et antiaméricain, en ont ainsi fait le procès après le 11 Septembre. Les attentats terroristes deviennent la démonstration attendue de la « faillite lamentable » [« *dismal failure* »] du multilatéralisme « onusien ». Ils plaident pour une profonde révolution du monde institutionnel, une destruction créatrice comme l'entendait Schumpeter d'où émergerait un ordre bénéfique à l'hégémonie américaine. Aux yeux des États-Unis, si le monde d'hier a bien échoué dans sa nécessaire adaptation aux menaces actuelles, pourquoi devraient-ils accepter que leur politique extérieure soit contrainte par des institutions multilatérales incapables, un *jus ad bellum* sinon *contra bellum* dépassé ou un *jus in bello* inégal ? En toute hypothèse, l'évolution de la conflictualité et la nature des contre-mesures prises par les États frappés par le terrorisme interrogent finalement nombre de régimes juridiques qui, pour la plupart, devaient beaucoup au soutien de la puissance américaine.

B. Quelques effets sur l'ordre établi

607 ***Recours à la force.*** Le droit du recours à la force renvoie principalement à la Charte des Nations Unies, un instrument qui centralise le droit d'intervenir militairement sur le territoire d'un État sans le consentement de celui-ci. On l'a dit, le Conseil de sécurité peut ainsi habiliter une telle intervention, hors agression et exercice du droit « *naturel* » de légitime défense (article 2 § 4 et article 51 de la Charte) [1]. La régulation du recours à la force repose non seulement sur cette convention mais également sur des règles coutumières. En l'espèce, les États-Unis ont successivement

1. V. ss 380 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

attaqué, après le 11 Septembre, l'Afghanistan, au titre de la répression, et l'Irak, au titre de la transformation du régime en place. La licéité de la première de ces interventions n'est pas en cause, les États-Unis ayant sollicité et obtenu du Conseil de sécurité la reconnaissance de leur droit d'agir en légitime défense (résolution 1368 et suivantes [1]). La seconde intervention est, en revanche, une illustration évidente de la nouvelle doctrine de sécurité nationale alors adoptée par les États-Unis. Pour Washington, la seule option encore efficace pour garantir la sécurité de l'Amérique – mais aussi celle du monde libre – contre la guerre asymétrique que lui livre le terrorisme international est l'action préventive contre les États faibles ou disposant d'armes de destruction massive et tentés par une collusion avec le terrorisme. L'Amérique doit donc s'accorder la plus grande flexibilité possible et notamment un privilège du préalable dans son action. En somme, avec la doctrine de la légitime défense préventive, les États-Unis soutiennent une application particulière du droit de se faire justice à soi-même. L'intervention des États-Unis en Irak (2003) a néanmoins été vivement critiquée, comme le recours massif ensuite à des attaques de drones ou de forces spéciales qui viennent neutraliser des terroristes sur le territoire d'États qui n'ont pas toujours consenti à de telles attaques. Il n'en demeure pas moins que plusieurs États vont reprendre certaines des méthodes utilisées par la puissance américaine. Beaucoup se lanceront ainsi dans cette politique antiterroriste d'éliminations ciblées ou d'exécutions extrajudiciaires (les États-Unis, Israël, la Russie, le Royaume-Uni puis la France, y compris, pour certains, contre leurs propres nationaux partis combattre dans les rangs de groupes terroristes). Cette sorte de rupture avec l'ordre interétatique peut juridiquement laisser sceptique – à supposer même qu'elle soit politiquement souhaitable [2]. Il n'en demeure pas moins que l'étirement du droit du recours à la force, d'abord caractérisé dans la réponse apportée à la menace terroriste, devient désormais manifeste y compris dans les rapports interétatiques comme l'illustre notamment le recours à des assassinats ciblés contre des officiels de régimes honnis.

608 ***Droit international humanitaire.*** Une seconde province du droit international public se trouve aujourd'hui en difficulté : le droit humanitaire. Ce corps de règles oblige les États à protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités (par le statut de prisonnier de guerre ou la reconnaissance de droits pour les civils) et à limiter les dommages infligés aux combattants affrontés (par l'interdiction de l'emploi de certaines armes notamment). Le droit international humanitaire repose sur plusieurs instruments internationaux (comme les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs différents protocoles par exemple).

Sur le plan conceptuel, la forme principale que va prendre la lutte contre le terrorisme, avec la multiplication d'interventions militaires

1. S/RES/1368, 12 septembre 2001.
2. V. ss 380 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

contre les positions de groupes subversifs opérant à partir de territoires d'États « tiers », interroge à l'évidence les frontières et les normes traditionnelles du droit international humanitaire. On sait, en effet, que ce régime ne propose pas les mêmes règles de comportement selon qu'il se rapporte à un conflit armé international (entre deux États) ou à un conflit armé non international (entre un État et un groupe privé organisé, ou entre deux groupes privés de ce genre). Les différences les plus notables concernent la protection des personnes tombées entre les mains de l'ennemi. Les garanties proposées sont plus importantes si le conflit armé est international (immunité de poursuite pénale pour tous les actes licites de guerre, statut protecteur de prisonnier de guerre, par exemple). En l'espèce, les opérations extérieures de nombre d'États victimes d'actes terroristes, en particulier les États occidentaux, et qui visent les membres de groupes hostiles (Al-Qaida, État islamique, Al-Shabaab notamment) qui peuvent se trouver sur le territoire d'États défaillants plus ou moins tolérants envers leurs activités (Yémen, Libye, Syrie, Pakistan, Afghanistan) s'inscrivent dans le cadre d'un conflit armé non international. Une telle qualification n'est guère problématique lorsque l'État territorial a autorisé l'État interventionniste à frapper les personnes et biens des groupes terroristes en cause [1]. En revanche, quid du régime applicable lorsque l'État territorial s'oppose à une telle intervention et sans qu'on puisse considérer les groupes privés comme étant sous son contrôle ? Faut-il alors considérer qu'il existe, en parallèle au conflit armé non international entre la puissance interventionniste et les groupes terroristes, un conflit armé international entre la puissance interventionniste et l'État de situation, comme cela aurait pu être le cas entre la coalition occidentale intervenant contre l'État islamique et la Syrie, en raison de l'opposition de celle-ci aux opérations de celle-là sur son territoire ? Il ne s'agit pourtant pas de la position des puissances interventionnistes (France ou États-Unis en particulier) qui préfèrent rester sous la seule qualification de conflit armé non international et assumer ainsi des contraintes opérationnelles moindres. Il est vrai, aussi, que l'application parallèle des deux corpus normatifs pose toute une série de difficultés pratiques [2]. Mais une telle exclusion revient à nier les protestations de l'entité souveraine sur le territoire de laquelle on intervient et refuser d'appliquer la définition du conflit armé international (un tel conflit existe à chaque fois qu'un État recourt à la force sur le territoire d'un autre État sans le consentement de celui-ci). On le voit, le droit international humanitaire est en quelque sorte un droit de négociation, son application à un contexte de crise dépend d'appréciations inter-subjectives. Simplement, l'évolution de la conflictualité avec la

1. Encore faut-il parfois retenir une acception large des critères exigés d'intensité des violences ou d'organisation des parties, en considérant, à l'instar des États-Unis, que certains groupes locaux interviennent en réalité en soutien de groupes majeurs comme Al-Qaida, qu'ils en sont des « forces associées », et que l'établissement de ce lien satisfait alors aux conditions de la qualification de conflit armé non international.
2. V. notamment les deux articles de R. Van Steenberghe, « Les interventions militaires étrangères récentes contre le terrorisme international », *AFDI*, 2016, p. 145-198 et *AFDI*, 2017, p. 37-91.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

prolifération d'engagements étatiques contre des groupes privés rend plus complexe la qualification – et la déqualification – d'une situation en tant que conflit armé [1].

Sur le plan opérationnel, quelques États vont se sentir autorisés, au regard de la menace terroriste, à prendre unilatéralement un certain nombre de libertés avec des normes fondamentales du droit international humanitaire. Les États-Unis ont ainsi pu considérer que les méthodes terroristes rendaient inopérantes certaines règles du droit humanitaire, dans la mesure où le terroriste essaie de se confondre dans la population civile, qu'il ne respecte pas lui-même les règles d'engagement armé, qu'il ne porte pas d'uniforme, qu'il attaque les civils, etc. Ces combattants « irréguliers » ne pourraient prétendre à la même protection, au même statut que les combattants dits « traditionnels », et relèveraient *in fine* d'un nouveau droit pénal de l'ennemi. Les terroristes ne bénéficieraient pas des droits accordés aux prisonniers de guerre ou aux civils capturés, et ils pourraient ainsi être détenus au secret (Guantanamo) ou être transférés vers des centres où ils seront l'objet d'interrogatoires avec des méthodes pouvant être qualifiées de traitements inhumains et dégradants sinon d'actes de torture (simulacre de noyade, privation de sommeil, etc.). Avec la volonté d'une guerre offensive contre l'« hyperterrorisme », les États-Unis ont ainsi consacré une nouvelle approche américaine de la torture, plus « fonctionnelle », moins « normative », un moyen important pour conditionner les prisonniers et créer les conditions optimales d'interrogation dans un environnement où le renseignement devient décisif [2]. Dans

1. Il faut aussi ajouter que tous les acteurs n'ont pas intérêt à ce qu'une situation de violence soit qualifiée de « conflit armé ». Reconnaître un état de belligérance, c'est aussi accepter la réciprocité des droits et des obligations, reconnaître que l'autre est « organisé » et admettre ainsi sa propre incapacité à dominer un ordre, contribuer *in fine* à la légitimité de l'ennemi que l'on accepte d'affronter dans un cadre juridique spécifique.
2. Précisément, le traitement américain des prisonniers (combattants d'Al-Qaida, armées régulières d'Irak ou d'Afghanistan, ou criminels de droit commun ou suspectés comme tels), détenus dans les bases américaines « hors du for » comme Guantanamo à Cuba, Diego Garcia dans l'Océan indien ou Abu Ghraïb en Irak, n'a manifestement pas été conforme aux prescriptions du droit international positif relatif à la prohibition de la torture. Dès leur arrestation, en Irak ou en Afghanistan, beaucoup d'hommes auraient été victimes de coups et de tactiques d'intimidation comme l'« encagoulage », les coups systématiques ou le simulacre d'exécution. Les premières pratiques déviantes seront réalisées à Guantanamo mais les pires abus seront sans aucun doute commis en Irak (scandale d'Abu Ghraïb, 2004). Un rapport de la Commission du renseignement du Sénat américain (commission sous la présidence de Dianne Feinstein) se montrera particulièrement critique de la politique alors adoptée par les autorités américaines, jugée ni utile ni conforme au droit national et international (v. *Rapport de la Commission sénatoriale américaine sur les méthodes de détention et d'interrogatoire de la CIA*, Les Arènes, 2015, 584 p.). Plus d'une centaine de détenus auraient été ainsi capturés et détenus dans le cadre d'un programme secret de la CIA, impliquant la participation de plusieurs dizaines d'autres États. Une telle politique a d'ailleurs pu susciter l'intérêt de la Cour pénale internationale (situation en Afghanistan) puisque des violations graves du droit international humanitaire auraient ainsi été commises sur le territoire d'États parties au Statut de Rome, sans que la justice américaine n'intervienne de manière satisfaisante. Une enquête a été ouverte en ce sens en 2020.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ce contexte, certains États se veulent ici protecteurs du droit positif et des acteurs de l'humanitaire, à l'instar de la France et de l'Allemagne qui ont lancé en 2019 « l'appel à l'action humanitaire » [1]. Ce texte non contraignant plaide pour une meilleure mise en œuvre du droit existant sur le terrain, un échange de bonnes pratiques en matière de protection des infrastructures civiles, une meilleure protection des acteurs humanitaires dans les régimes adoptés anti-terroristes, un soutien aux efforts visant à collecter et analyser les informations relatives aux violations observées du droit international humanitaire. Une cinquantaine d'États appuient cet appel.

SECTION 2

Le renouvellement des menaces et des enjeux sécuritaires

609 ***Volontés étatiques de remise en cause de l'ordre établi.*** Les phénomènes déstabilisants qui se sont développées à la fin du XXe siècle n'ont pas disparu au XXIe, bien au contraire. On le sait, le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, la multiplication des États voyous ou défaillants continuent, entre autres, de menacer la paix et la sécurité internationales. Mais le monde actuel est aussi celui d'une nouvelle compétition de puissances qui cherchent à s'affirmer face au retrait sinon au déclin de l'hégémonie américaine [2]. La Russie et la Chine, sous des formes qui doivent être distinguées, entendent ainsi accroître leur influence si ce n'est leur emprise territoriale, quitte à ce que leurs comportements heurtent les régimes et normes institués. Il faut dire qu'elles perçoivent l'hégémonie américaine comme une menace à leur stabilité politique et à leur quête d'assise locale. Comme le dit Adrien Schu, « Chine et Russie veulent donc un monde moins déséquilibré au niveau global, mais davantage hiérarchisé au niveau régional » [3]. Dans ces conditions, l'ordre international – ou ce qu'il en reste – est bousculé par les politiques extérieures de ces deux grandes puissances qui ramènent ainsi la guerre en Europe, modifient les équilibres en Asie centrale ou au Moyen-Orient, défient leurs voisins sur terre ou sur mer. Tous les espaces et milieux, matériels ou immatériels (information), sont en ce sens « arsenalisés » et font l'objet de frictions. La Chine et la Russie profitent

1. V. [https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/].
2. V. ss 662 s.
3. « Elles prônent l'égalité souveraine des États et la non-interférence au niveau global, tout en revendiquant le droit d'exercer un certain contrôle sur leurs voisins au niveau régional », in *Demain, la guerre ? Étude sur le risque de guerre entre les États-Unis, la Chine et la Russie*, Paris, Le Bord de L'eau, 2020, 180 p., p. 34.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'une sorte d'effacement des frontières entre la guerre et la paix pour tester les positions traditionnelles de leurs rivaux, répondre aux pressions exercées à leurs frontières par les États-Unis (accords militaires, soutien aux forces libérales, etc.) et développer des actions asymétriques contre les intérêts occidentaux (cyberattaques, guerres hybrides, etc.)[1]. Les États-Unis ont d'ailleurs reconnu dans la *National Security Strategy* de 2017 que « *China and Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity* »[2]. L'Europe, pour sa part, a également réapprécié la menace représentée par les nouvelles projections de Moscou ou de Pékin[3].

610 ***Dégradation de la situation au Moyen-Orient.*** Depuis l'automne 1973, la région du Moyen-Orient a progressivement acquis une place centrale dans les relations internationales. Fragmentée entre plusieurs États qui, pour beaucoup, furent ponctuellement ou plus longuement des possessions et des protectorats de puissances extérieures, le Moyen-Orient doit principalement son rang à sa localisation entre deux mondes et aux énergies qu'il abrite. Le Golfe offre en particulier des champs de pétrole ou de gaz et la prise de conscience du poids de la fluctuation des prix de ces ressources sur la croissance a relancé l'intérêt pour la région. Aujourd'hui, l'équilibre local entre les puissances qui composent cet espace (Arabie saoudite, Irak, Iran) est bouleversé. Les évolutions sont liées à la chute du régime pivot de Saddam Hussein à la suite de l'intervention américaine de 2003, à l'effritement du modèle « pétro-islamiste » en raison de la volatilité des prix du pétrole et du développement de la production d'hydrocarbures ailleurs (pétroles et gaz de schistes), mais surtout à la dénonciation latente par les sociétés en cause des gouvernements oppresseurs et corrompus que connaît la région (différentes générations de « Printemps arabes » puis d'« Hivers djihadistes » depuis 2010). Le retrait des puissances occidentales contribue dans le même temps à l'apparition de groupes djihadistes dans la région, à l'aggravation des tensions entre chiites et sunnites, et à une redistribution des alliances. L'ensemble engendre une nouvelle instabilité de cet espace sensible entraîné désormais dans des tensions et conflits multidimensionnels prolongés.

611 ***Prégnance des « problèmes sans passeport ».*** Depuis la fin de la Guerre froide, par ailleurs, des enjeux d'un nouveau genre préoccupent la

1. V. ss 289.
2. *National Security Strategy of the United States of America*, décembre 2017 [https://www.whitehouse.gov/].
3. La Commission européenne a ainsi qualifié la Chine de « rival systémique » de l'UE s'agissant du mode de gouvernance ou du respect du droit international. L'Union prend progressivement la mesure des avancées stratégiques de cet État sur le sol européen (accord avec la Grèce puis avec l'Italie pour l'intégration de ces pays dans les Nouvelles routes de la soie, par exemple), v. « EU-China. A Strategic Outlook », Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council, 12 mars 2019. S'agissant de la Russie, l'Europe a reconsidéré le « partenariat stratégique » initié et,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

« communauté internationale ». Il ne s'agit pas de difficultés apparues après la chute du Mur mais de l'aggravation de certains événements observables depuis bien plus longtemps. Ils sont désormais appréciés comme autant de défis à la paix et à la sécurité internationales [1]. En effet, ces phénomènes viennent fragiliser les communautés humaines et, par ricochet, mettre en péril la stabilité des rapports interétatiques. Précisément, trois de ces nouveaux enjeux sécuritaires paraissent particulièrement significatifs : les migrations de masse, le réchauffement climatique et les épidémies ou pandémies. La crise sanitaire engendrée par le Covid-19 a ainsi eu des conséquences sans précédent sur la marche du monde.

§ 1. Le « retour » de la compétition stratégique

612 ***Russie et Chine.*** L'ancienne Mère Patrie et l'empire du Milieu souhaitent aujourd'hui profiter de leurs croissances économiques, de leurs avantages matériels ou institutionnels et de la configuration incertaine des relations internationales pour contester, chacun à sa façon, une situation générale qu'ils estiment insatisfaisante. Les deux avancent une volonté de revanche sur des épisodes historiques vécus comme des humiliations (entre 1842 et 1949 pour la Chine avec la prise de Hong Kong par les Britanniques, les guerres de l'opium et la domination japonaise ; depuis la fin de la Guerre froide pour la Russie avec sa marginalisation dans ce qui était sa zone d'influence). Elles se présentent donc comme des puissances révisionnistes ou réformatrices d'un ordre actuel qui ne leur accorderait pas la place qu'elles estiment mériter. Depuis 2012, la Russie s'est en particulier engagée dans une offensive multidimensionnelle contre un voisinage immédiat qui ne lui serait pas soumis et contre les positions des États-Unis qu'elle juge contraires à ses intérêts. La prise de la Crimée et l'implication de Moscou dans la déstabilisation de l'Ukraine sont ici significatives. Depuis 2008-2009, la Chine, pour sa part, entend affirmer plus ouvertement sa puissance, garantir son accès au marché européen et parfaire sa domination des mers. Elle privilégie l'influence économique dans son rapport aux autres mais se met également à des politiques de force. La pratique systématique du cyberespionnage et du hacking, ainsi que la multiplication des comportements agressifs de milices « marines » en mer de Chine du Sud constituent deux exemples saisissants.

En toute hypothèse, la Russie et la Chine sont devenues – ou redevenues – deux « puissances déstructurantes », deux nouveaux grands qui

depuis 2014, multiplie les mesures restrictives contre cet État qui a porté atteinte à l'intégrité territoriale de l'Ukraine et conduit des campagnes agressives contre nombre de membres de l'Union.

1. V. ss 447.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

n'entendent pas se contenter du *statu quo* et qui, par revanche ou par opportunité, veulent accéder à un meilleur rang sur la scène internationale. Le rapprochement entre Pékin et Moscou est d'ailleurs indéniable. Il faut dire que les deux États ont parfaitement conscience que leurs marges de manœuvre respectives sont limitées par la supériorité des États-Unis dans les différentes sources de la puissance, ainsi que par le jeu de la dissuasion nucléaire. La Russie et la Chine s'engagent donc dans une stratégie indirecte, au sens du général Beaufre, qui fait la part belle aux manœuvres « intérieures » (propres à contester l'*hegemon* dans l'espace visé) ou « extérieures » (propres à fragiliser l'*hegemon* sur l'échiquier global) tout en évitant l'affrontement ouvert [1]. Par le recours privilégié à la désinformation, au *lawfare*, à des actions clandestines, aux « proxies », aux coups de force ponctuels, la Chine et la Russie souhaitent gagner des positions tout en prenant soin d'épargner les intérêts considérés comme vitaux par l'*hegemon*. Elles cherchent aussi à compliquer toute projection de force des États-Unis dans leur environnement ou dans leur zone d'influence immédiate, en investissant massivement dans des dispositifs à vocation ici défensive [2]. Ces stratégies dites de « déni d'accès » (« *Anti-Access, Area-Denial* ») entendent lézarder la domination américaine dans le ciel, la mer et l'espace, et rendre ainsi plus coûteuse militairement, économiquement ou politiquement l'intervention étrangère dans la zone en cause, et permettre en conséquence différentes ruptures dans les ordres et équilibres régionaux existants.

A. Prétentions russes

613 ***État des lieux.*** La Russie d'aujourd'hui ressemble un peu à l'Allemagne de l'entre-deux-guerres [3]. Moscou ne porte plus de message universel et apparaît constamment sur la défensive – ce qui n'est d'ailleurs pas le signe d'une puissance en confiance. Elle cherche à rassembler les russophones de son voisinage immédiat là où l'Allemagne avait des prétentions sur les germanophones ; elle dénonce le diktat non pas du Traité de Versailles mais de l'ordre de l'après-Guerre froide ; elle alterne les coups de force avec les politiques d'apaisement. En réalité, la Russie aurait souhaité une sorte de Congrès de Vienne appliqué au monde actuel, la reconnaissance de ses droits historiques sur son voisinage et des garanties générales de sécurité. Faute d'une telle considération, la Russie juge hostile son environnement. Elle dénonce des manœuvres américaines à proximité de ses frontières et réclame en quelque sorte le bénéfice d'une Doctrine Monroe (non-ingérence des puissances tierces dans sa zone d'influence historique). Il est vrai que les « révolutions de

1. A. Beaufre, Introduction à la stratégie, op. cit. V. ici la belle thèse d'H. Pierre, Entre paix et guerre. Variations sur la pensée du général Beaufre, Paris 2, 2020.
2. Par exemple de nouveaux missiles balistiques ou missiles de croisière hypersoniques, de nouvelles batteries sol-air, de nouveaux vecteurs maritimes ou aériens, de nouvelles capacités de détection, etc.
3. V. notamment R. Cohen, « Russia's Weimar Syndrome », *The New York Times*, 1er mai 2014.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

couleur » – les différents mouvements libéraux et contestataires des pouvoirs locaux pro-russes – observées dans nombre d'États voisins (révolution « orange » en Ukraine de 2004 ou révolution « des roses » en Géorgie de 2003, par exemple) ont certainement bénéficié d'un soutien occidental qu'elle ne veut accepter. Consciente qu'elle ne peut se placer sur le même registre que les États-Unis, la Russie mise beaucoup sur des coups ponctuels et des stratégies de « dénis d'accès » en Europe de l'Est, en Syrie, en Afrique, puis sur des modes d'action subversifs continus ailleurs (désinformation, soutiens aux forces politiques « disruptives », etc.).

614 ***Point de crispation.*** L'intervention au Kosovo (1999) a ici représenté un point de non-retour dans la représentation que Moscou se fait du monde. À ses yeux, les Occidentaux essaient d'écarter ou de repousser la Russie hors de sa zone d'influence traditionnelle et lui opposent opportunément des normes internationales qu'ils n'hésitent pourtant pas à contourner quand il s'agit de défendre leurs intérêts. L'Amérique et l'Europe chercheraient en quelque sorte à repousser le rideau de fer vers l'Est. Dès lors, la Russie défend son « retour » sur la scène internationale non sur le fondement d'un dynamisme économique particulier mais comme une revanche après des années d'« humiliation » (elle évoque donc l'intervention hors cadre onusien contre la Serbie mais aussi l'élargissement de l'OTAN, l'installation de dispositifs militaires à proximité de ses frontières, le soutien aux partis pro-européens dans son voisinage immédiat, le non-respect des limites fixées par l'ONU dans l'intervention en Libye, etc.). Persuadée que l'Occident en général et les États-Unis en particulier cherchent à la fragiliser par des sanctions économiques injustes, des pressions diplomatiques variées, et une « guerre de l'information » totale, la Russie entend désormais y répondre par la multiplication de ses opérations de déstabilisation ou d'influence.

615 ***Tournant offensif.*** La réélection de Vladimir Poutine en 2012 constitue certainement un tournant. Son « retour » au pouvoir s'est en effet déroulé dans des conditions difficiles en interne avec des manifestations importantes à l'hiver 2011-2012 que les autorités avaient estimé appuyées sinon téléguidées de l'étranger. Moscou a également tiré des leçons de la guerre en Géorgie (2008) où elle considère avoir perdu la partie dans les représentations médiatiques du conflit. La Russie a alors développé une politique d'affirmation globale sur des terrains choisis (en Europe, au Moyen-Orient, Asie centrale) et par des canaux multiples (militaire, institutionnel, numérique, etc.). Après avoir pris le temps de moderniser et diversifier ses armées, elle n'hésite plus à se lancer dans des opérations offensives ou dans des formes d'intimidation stratégique. La Russie s'est également engagée depuis quelques années dans une sorte de « bataille des cœurs », quitte à avoir recours plus ou moins officiellement à des moyens de propagande adaptés aux nouvelles techniques de l'information. Dans le même temps, par un recours à l'espionnage électronique et grâce à la mobilisation excessive des réseaux sociaux, la puissance russe s'implique dans nombre d'affaires intérieures. On se rappelle des polémiques lan-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

cées sur l'implication des services secrets russes dans l'élection présidentielle américaine de 2016 (base de données du parti démocrate piratée). En Europe, également, la Russie soutient les partis conservateurs sinon populistes afin de fragiliser les démocraties et l'Union européenne. Moscou sait combien elle a besoin d'une Europe divisée pour conserver autant de marges de manœuvre dans son voisinage immédiat et bien au-delà.

Précisément la Syrie, l'Afrique, le Nord et l'Est de l'Europe sont les principaux théâtres de la réaffirmation de la puissance russe. En Syrie, d'abord, la Russie est parvenue à maintenir le régime en place en tirant profit de la menace représentée par l'État islamique. Se présentant aussi comme la protectrice traditionnelle des minorités chrétiennes, elle a ainsi renoué avec un interventionnisme lointain. Il démontre d'abord ses capacités opérationnelles et réaffirme son rang de « puissance globale ». L'engagement préserve ses intérêts économiques et stratégiques dans la région (son ouverture vers les « mers chaudes » avec le port de Tartous, la base aérienne de Lattaquié, etc.), et permet également de contenir, dans une sorte de zone tampon, une éventuelle fièvre révolutionnaire qui pourrait gagner le Caucase. Le retrait américain a ici permis à la Russie d'être au centre des relations entre les différents acteurs et d'arbitrer les différends dans cette région. En Afrique, ensuite, la Russie tente de profiter de l'essor économique du continent et de son appel à des investisseurs étrangers. Elle propose ses services en matière de sécurité, de nucléaire, d'armement ou d'énergie et a en particulier investi des terrains, comme la Centrafrique, que la France a pu délaisser au profit de son engagement au Sahel. Elle regagne ainsi les positions perdues avec la fin de la Guerre froide. Un premier sommet Russie-Afrique a d'ailleurs été organisé à Sotchi à l'automne 2019. En Europe, enfin et surtout, la Russie soutient de longue date un séparatisme à son profit dans son étranger proche (la Transnistrie en Moldavie, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud en Géorgie). L'engagement en Ukraine vient cependant illustrer les nouvelles prétentions de la Russie [1]. Des troupes pro-russes ont ainsi occupé la Crimée et la population russophone de l'Est de l'Ukraine a été soutenue dans sa protestation contre le nouveau pouvoir de Kiev. La Crimée a ensuite déclaré son indépendance avant qu'un référendum local n'acte le rattachement de la région à la Fédération de Russie. Une sorte de guerre de position se déroule depuis dans l'Est de l'Ukraine, entre « républiques »

1. En 2013, alors qu'un accord d'association était envisagé entre l'Union européenne et l'Ukraine, Moscou a cherché à dissuader Kiev de poursuivre ce pas vers l'Europe politique, cette ouverture à l'Ouest (la candidature de l'Ukraine à l'OTAN était toutefois exclue depuis le sommet de Bucarest en 2008 et la base navale de Sébastopol n'était nullement sur le point de tomber aux mains des Occidentaux). Les pressions politiques, économiques ou énergétiques ont d'ailleurs abouti puisque le pouvoir alors en place s'est résolu à ne pas poursuivre de telles négociations. Mais des manifestations populaires furent organisées pour protester contre cette décision (à Kiev, place Maïdan notamment) et exiger la démission du président ukrainien Viktor Ianoukovytch. Ce dernier a finalement fui en Russie et l'opposition libérale a ensuite pris le pouvoir à Kiev (février 2014). La réaction de Moscou fut immédiate.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

séparatistes de Donetsk ou de Lougansk (soutenues par la Russie mais aux dissensions internes nombreuses) et pouvoir central de Kiev [1]. Pour la première fois depuis la Guerre froide, la Russie a ainsi porté atteinte à l'intégrité territoriale d'un État européen. Une telle politique de force a pu nourrir une stigmatisation assez logique, même s'il est parfois de bon ton de présumer la Russie coupable de bien des maux. En l'espèce, toutefois, Moscou a certainement violé le droit du recours à la force et été l'origine principale de la déstabilisation d'un État et d'une région. La Russie s'est en conséquence exposée à une série de mises à l'index et à des sanctions américaines ou européennes [2].

616 ***Nouvelle Guerre froide ?*** Faut-il alors considérer que le monde s'oriente vers une sorte de nouvelle Guerre froide entre la Russie et cette fois l'Occident dans son ensemble ? La comparaison est ici très fragile tant la structuration des relations internationales et ses acteurs principaux ne sont plus tout à fait les mêmes. La montée en puissance de la Chine, les difficultés sociales et démographiques de la Russie ou le retrait relatif des États-Unis empêchent d'assimiler la situation actuelle à celle en vigueur entre 1947 et 1989. Mais, on doit bien constater une escalade des tensions entre Moscou et Washington qui rappelle les relations entre les deux grands du XXe siècle. La Russie éprouve une sorte de nostalgie de la puissance et entend continuer à être considérée comme l'égal des États-Unis ou de la Chine. Peut-être souhaite-t-elle aussi garantir la paix sociale en promouvant une nouvelle confrontation avec l'étranger et en montrant que la Russie sait préserver ses intérêts ? Quoi qu'il en soit, la Russie impose depuis quelques années un nouveau rapport de force et défend, avec la Chine, une autre vision du monde. La rupture idéologique vise désormais le libéralisme, auquel les deux puissances contestataires ne croient guère. On l'a dit, la Russie n'hésite plus à lancer de grandes offensives médiatiques contre les démocraties occidentales en soufflant sur les braises de leurs divisions internes, en fragilisant l'arrière de ces pays. La « diplomatie du marteau » initiée par Vladimir Poutine et l'investissement massif du pouvoir dans une guerre informationnelle mondiale provoquent alors de la déstabilisation et suscitent de l'inquiétude. La Russie et l'OTAN se testent, en particulier dans les pays baltes, avec la multiplication d'exercices, de déclarations de principe ou de mesures d'intimidation. Moscou veut ici montrer la fragilité de l'alliance ou l'absence de solidarité entre ses membres. L'engagement en Syrie atteste également de la volonté et des capacités russes à reconfigurer des espaces d'influence, à

1. La situation sur place est instable et les exactions ou crimes se multiplient, y compris contre des intérêts tiers – comme avec la destruction du vol MH17 (Malaysia Airlines) en 2014. Les différents accords négociés à Minsk (« format Normandie », v. ss 387), sous les auspices de l'OSCE, parviennent péniblement à « geler » le conflit en question. Moscou en profite pour parfaire son contrôle de la mer Noire, pour transformer progressivement la mer d'Azov en lac russe en limitant l'accès des grands navires à ses eaux (contrôle du détroit de Kertch avec la construction d'un pont et l'adoption de mesures intimidantes contre les navires ukrainiens).
2. V. ss 278.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

engranger des gains diplomatiques et stratégiques, alors que les interventions occidentales en Afghanistan, en Irak ou en Libye n'ont pas eu les résultats escomptés.

B. Ambitions chinoises

617 ***Vision générale.*** Depuis la fin du XXe siècle, la Chine a investi dans nombre d'instruments de la puissance et se décomplexe dans leur usage. Il faut dire que cet État a su profiter de ses « trente glorieuses » (1979-2009), a mieux résisté que les autres grands à la crise économique et financière de 2008-2009, se relèvent plus rapidement des effets de la pandémie de Covid-19. Portée par son entrée au sein de l'OMC (l'autre événement structurant de l'année 2001), devenue la seconde économie mondiale, la Chine dispose maintenant des moyens de renforcer ses ressources opérationnelles. L'armée a ainsi vu ses dotations augmenter de façon continue sur les 25 dernières années. Le budget de la défense est désormais « quatre fois supérieur à celui de la France, pour une valeur équivalente il y a dix ans » [1]. Pékin a su optimiser ses activités de renseignement ou ses capacités de projection. Forte aussi de la modernisation de ses leviers d'influence (avec un « *blitzkrieg* technologique » [2] incarné notamment par le succès de ses géants du numérique), la Chine est en mesure à présent d'œuvrer au « grand renouveau de la nation chinoise » [3]. Il s'agit d'abord de s'assurer la domination de sa région et l'affaire n'est pas simple (cinq puissances nucléaires dans sa zone, 22 000 kilomètres de frontières à sécuriser, 14 États limitrophes, nombre d'espaces conflictuels à proximité immédiate, etc.). Pékin entend alors développer sa politique de bon voisinage, en multipliant investissements économiques et pressions politiques. La Chine souhaite ensuite devenir une puissance maritime et se libérer d'une sorte d'encerclement américain de ses positions. La stratégie dite du « collier de perles » vise en ce sens à contrer l'influence de Washington dans la région par la promotion d'une sorte de défense *offshore* afin de sécuriser ses routes commerciales et de se libérer un espace stratégique où elle pourrait manœuvrer librement et régir les prétentions de ses pairs [4]. Son offensive comprend un rejet de la diplomatie locale traditionnelle et notamment un rejet de toute prétention de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) à réguler les rela-

1. République française, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, déjà citée, § 120.
2. T. Gomart, Guerres invisibles. Nos prochains défis géopolitiques, op. cit., p. 14.
3. V. ss 685.
4. La mer de Chine du Sud fait ainsi l'objet de toutes les convoitises et Pékin invoque l'existence de droits historiques liés à la présence millénaire de pêcheurs nationaux dans ces eaux. La Chine défend sa fameuse représentation des neuf traits, en « langue de buffle », qui lui octroierait une zone d'influence exclusive égale à 80 % de la mer de Chine du Sud. Elle procède aussi par captation de rochers et construction d'îles artificielles à partir desquelles elle revendique une mer territoriale et une zone économique exclusive. À cet égard, ses prétentions territoriales sur l'archipel des Paracel ou sur l'archipel des Spratleys sont assez révélatrices.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tions maritimes en cause, et, au contraire, une politique unilatérale de faits accomplis et d'intimidations. Souvent au mépris du droit de la mer, Pékin tente de privatiser un immense espace maritime et de se garantir des relais et autres points stratégiques sur les principales routes commerciales (90 % du commerce et 40 % des importations pétrolières chinoises dépendent du transport maritime). La puissance chinoise ouvre également des bases militaires à l'étranger (Djibouti), gagne des positions et affirme son influence dans une politique de comptoirs qui remonte jusqu'en Europe. Pékin se donne ainsi les moyens de peser sur nombre de questions internationales (réchauffement climatique, prolifération nucléaire, lutte contre les pandémies, etc.) tout en continuant à refuser tout interventionnisme occidental dans les affaires intérieures – y compris sur sa façon de répondre à une crise sanitaire. Alors que le régime célèbre en 2021 le centenaire du parti communiste chinois, la Chine affiche plus que jamais ses ambitions. Elle se heurte en conséquence à de fortes résistances régionales et provoque même des rapprochements stratégiques, entre le Japon et le Vietnam notamment, comme elle suscite aussi l'implication croissante des États-Unis (stratégie dite du « pivot » asiatique de la politique étrangère américaine, défense d'une alliance de l'« indo-pacifique » avec notamment le Dialogue quadrilatéral pour la sécurité – QUAD – qui rassemble les États-Unis, l'Inde, l'Australie et le Japon) [1]. Mais elle peut compter sur le soutien de la Russie, État avec lequel elle a pu mener des exercices militaires conjoints dans la zone.

618 ***Belt and Road Initiative et pouvoir structurel.*** La Chine développe donc un immense programme terrestre et maritime qui a pour ambition de sécuriser son accès aux énergies et matières premières nécessaires à sa croissance, d'étendre sa sphère d'influence à l'ensemble du monde asiatique, ou de se rapprocher de centres stratégiques et notamment du marché européen. Il s'agit certainement aussi de mieux sécuriser certaines régions périphériques qui contestent le pouvoir central. La Chine investit ainsi depuis 2013 – avec toutefois moins de vigueur ces dernières années – dans son projet dit des Nouvelles routes de la soie « *One Belt, One Road* » (OBOR, ou « *Belt and Road Initiative* » BRI). Il prévoit de connecter la Chine à l'Europe par la formation de voies terrestres traversant la Russie, l'Asie centrale et le Pakistan (« ceinture ») et par le développement de voies maritimes reliant par les océans la Chine à l'Afrique, l'Europe et l'Amérique (« route »). Ces Nouvelles routes de la soie s'appuient sur la coopération intéressée de nombreux États, attirés par la puissance économique de la Chine et, en particulier, par sa main-d'œuvre, par son savoir-faire en matière d'infrastructures et par ses facilités financières. Ce sont des centaines de milliards de dollars qui sont investis dans plus de 900 projets répartis dans une soixantaine de pays. Des sommets biannuels (« *Belt and Road Forum* ») sont mêmes organisés. Des manœuvres sont également lancées dans le cercle polaire avec différentes expéditions scientifiques, un réarmement technique (construction de brise-glaces) et

1. V. ss 707 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

des efforts diplomatiques pour être reconnue comme État du « proche Arctique »[1]. Pékin compte certainement devenir de cette manière la puissance référente en Asie et façonner une partie du monde, comme les Occidentaux ont pu le faire avec la colonisation (ouverture de comptoirs puis développement local) ou avec la mondialisation. Il s'agit également de faciliter le développement de ses provinces éloignées, de favoriser l'exportation des surcapacités chinoises et d'investir ses immenses réserves de change. L'objectif est d'accroître l'influence de la Chine et de contrer la domination américaine sur une part importante de son voisinage immédiat et de promouvoir à l'étranger le « modèle chinois », ce mélange de dirigisme économique et d'autoritarisme politique. Les Nouvelles routes de la soie passent notamment par l'essor de sa marine marchande et la prise de contrôle de terminaux portuaires au Myanmar, au Sri Lanka, aux Maldives, au Kenya, au Soudan, en Grèce, etc. Le projet OBOR est bien un élément central de la *grande stratégie* de cette puissance révisionniste.

La Chine entend désormais exercer dans le monde le rôle de pivot que le Royaume-Uni pouvait avoir avant 1945 ou celui que les États-Unis ont assumé par la suite. Elle se lance alors dans des projets ambitieux, à l'instar de son OBOR – peut-être le chantier de construction d'infrastructures le plus important de l'histoire – qu'on a pu comparer à une sorte de plan Marshall revisité et à vocation universelle. Le narratif est séduisant mais la réalité l'est parfois moins tant le coût de ces investissements – dont l'utilité ou la rentabilité interrogent parfois – peine à être supporté par des États fragilisés[2]. Cette sorte de diplomatie de la dette va bien au-delà du projet OBOR et se retrouve aussi en Afrique centrale. Les prêts octroyés pour financer des projets d'infrastructures clefs en main se révèlent souvent colossaux (Pékin détient à présent plus de 60 % de la dette combinée due aux États membres du « G20 »). La Chine se retrouve alors souvent en capacité d'obtenir des concessions majeures sur des ressources stratégiques (forestières ou minières, par exemple). Cette « solution chinoise », qui renvoie aussi à un capitalisme autoritaire qui ne cède rien aux droits et à la démocratie et qui n'hésite pas à dénoncer les compromissions passées des anciennes puissances coloniales, permet à la Chine de gagner de nombreux marchés et de se présenter comme le principal partenaire commercial de beaucoup d'États. Par ailleurs, forte

1. Le Conseil de l'Arctique est issu d'une déclaration (Ottawa, 1996) et accueille les États dont une partie de leur territoire se trouve dans l'espace arctique mais aussi des associations de peuples autochtones de la région. Le Conseil se réunit tous les six mois (présidence tournante) et discute de problématiques affectant spécialement l'espace en cause (changement climatique, développement durable, navigation, exploitation des ressources, etc.). Les débats y apparaissent plus tendus qu'autrefois en raison des prétentions de la Chine sur cet espace et des possibilités désormais offertes par le réchauffement climatique.
2. Ils doivent alors ensuite échanger leur dette contre des gages ou des prises de participation dans certains fleurons locaux. Dans ces conditions, nombre de pays deviennent des obligés de la Chine, spécialement en Afrique, et soutiennent les positions de Pékin dans les différents forums.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de son émergence économique et stratégique, la Chine essaie de gagner de l'influence dans les institutions multilatérales existantes tout en proposant des « contre-institutions », à l'instar de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS, fondée en 2001) qui rassemble notamment la Russie mais également l'Inde et le Pakistan depuis 2017 ou du Partenariat régional économique global (RCEP, 2020) conclu sous les auspices de l'ASEAN mais que la Chine sera certainement amenée à dominer. L'empire du Milieu affiche finalement un double visage : agressif à l'égard de son environnement immédiat, offensif au sein des institutions internationales. Ce « double jeu », pour reprendre la formule ici de François Godement, testant les éléments de « *hard* » et de « *soft power* » à sa disposition, est indéniablement une composante majeure de la posture actuelle de Pékin. La Chine souhaite ainsi façonner son environnement politico-économique, restructurer progressivement les relations internationales [1].

En définitive, et au regard de ces premières évolutions, la Chine semble bien le seul État qui peut prétendre rivaliser avec les États-Unis pour ce qui est de l'influence globale. Chacun des deux acteurs l'a d'ailleurs bien compris et voit l'autre comme son principal rival dans l'ordre en construction, un ordre qui devrait graviter autour de la relation entre ces deux puissances [2].

§ 2. La dégradation de la situation au Moyen-Orient

619 ***Identités.*** Le Moyen-Orient renvoie à un espace incertain dans la mesure où il ne correspond pas à une réalité géographique incontestable. Ce n'est ni un continent ni un bloc. Il s'agit d'un ensemble désigné comme tel par les puissances européennes en raison de l'intérêt de la zone – et à partir de leurs propres repères. La terminologie même a d'ailleurs varié au fil du temps. On distinguait à l'origine entre Proche-Orient (Égypte, Israël), Moyen-Orient (Irak, Iran) et Extrême-Orient (Japon, Chine). À pré-

1. L'influence chinoise est d'autant plus grande que les États-Unis se sont retirés ou désintéressés de plusieurs régimes internationaux, et singulièrement de l'ONU. La Chine, qui est devenue le deuxième contributeur au budget régulier des Nations Unies (et le deuxième contributeur au budget des opérations de maintien de la paix), revendique de plus en plus de postes à responsabilités. Elle introduit aussi son propre narratif dans les résolutions adoptées. On y retrouve les concepts de « Nouvelles routes de la soie » ou celui de « communauté d'avenir partagée pour l'humanité » qui cherchent à promouvoir la vision chinoise du développement ou des droits de l'homme. Elle parvient aussi à éviter toute référence trop marquée à sa gestion de la pandémie de Covid-19, minore en ce sens dans les projets de résolutions négociés l'origine du virus et les failles initiales de sa réponse, majore en revanche l'aide qu'elle a ensuite fournie aux autres États pour y faire face (diplomatie dite du « masque », assistance médicale et technologique à nombre de partenaires, en particulier africains, puis diplomatie du « vaccin » avec la production de vaccins à prix raisonnables et exploitables aux conditions des pays en développement).
2. V. ss 707 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sent, les deux premières catégories semblent avoir été fusionnées et la dernière écartée au profit de l'appellation Asie (du Sud ou de l'Est). Bref, ce que l'on englobe dans le Moyen-Orient correspond désormais à l'ensemble des États qui se trouvent entre l'Afrique du Nord et la zone « AfPak » (Afghanistan-Pakistan), soit 16 pays (Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Irak, Iran, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Palestine, Qatar, Syrie, Turquie et Yémen). Le Moyen-Orient rassemble donc des entités aux caractéristiques peu communes, ne serait-ce qu'au regard de leur taille ou de leur poids respectifs. C'est un « carrefour des extrêmes » [1]. Les différences ne se limitent pas aux données géographiques, les États du Moyen-Orient se distinguent aussi par leur culture, leur histoire, leur gouvernance, leur économie. Le système local apparaît pleinement hétérogène, pour reprendre la distinction proposée par Raymond Aron entre système homogène et système hétérogène [2], composé d'États organisés selon des principes opposés et se réclamant de valeurs contradictoires.

En réalité, ce qui rassemble les États en cause est le fait d'avoir longtemps été sous la coupe ou l'influence directe de grandes puissances extérieures et d'être situés dans une zone clef sur le plan commercial et stratégique. Par sa position centrale entre la Méditerranée et l'océan Indien, le Moyen-Orient est en effet un point de jonction entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie. À ce titre, il se révèle être un miroir intéressant de l'évolution des rapports de force. L'influence extérieure et la concurrence entre grandes puissances auront eu une importance considérable dans les frontières créées et dans la formation ou l'affirmation progressive de la plupart des entités indépendantes qui composent aujourd'hui cet espace [3]. Les rivalités pour le contrôle de la Palestine, par exemple, conduiront également à la déclaration Balfour (1917) puis, à la suite de la Seconde Guerre mondiale, à la naissance de l'État d'Israël (1948) [4]. Le XX^e siècle a également été celui de la découverte de précieuses ressources énergétiques sur place. La région abrite une part importante des réserves mondiales « prouvées et exploitables » de pétrole ou de gaz. On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, que le Moyen-Orient constitue de longue

1. S. Sur, *Questions internationales*, n° 103-104, p. 4. Trois États ont ainsi une superficie supérieure à un million de km² (Arabie saoudite, Iran, Égypte), représentant à eux seuls plus de 60 % de la zone, et trois États approchent également la centaine de millions d'habitants (Égypte, Turquie, Iran). Le tiers des pays qui composent cet espace est constitué de « micro-États » avec une population inférieure à 10 millions d'habitants et une superficie de quelques milliers de km² – ce qui ne signifie pas qu'ils sont privés de moyens d'influence.
2. R. Aron, Paix et guerre entre les nations, op. cit., p. 108-113.
3. Ce sont d'abord les empires « locaux » qui ont dominé cet espace, à savoir l'Empire ottoman et la Perse. Est ensuite venu le temps de l'emprise occidentale, d'abord européenne puis américaine. Avant même la fin de la Première Guerre mondiale, les empires français et britannique ont en ce sens pensé et organisé la répartition de leur influence sur place (accords Sykes-Picot, Conférence de San Remo puis Traité de Sèvres).
4. On connaît ici la formule d'Arthur Koestler : « [e]n Palestine, une nation a solennellement promis à une seconde le territoire d'une troisième ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

date un terrain conflictuel. Pour autant, depuis le 11 Septembre, il semble bien que la zone soit en proie à un renouvellement des tensions traditionnelles et que cet espace soit devenu un enjeu majeur pour la paix et la sécurité internationales.

A. Un arc de crises traditionnel

620 ***Variété et poids des antagonismes.*** Il n'est pas excessif de voir dans la région Moyen-Orient l'espace le plus instable du monde. Ce n'est pas non plus nouveau. Les antagonismes entre les acteurs sont nombreux et apparaissent tant religieux que culturels, politiques, économiques ou géopolitiques. Rares sont les terrains où les différences entre les composantes sont à ce point marquées et jouent sur l'ensemble des rapports qu'elles entretiennent. Sur le plan religieux, d'abord, trois confessions sont particulièrement présentes au Moyen-Orient, sous des formes et courants concurrents. Elles y ont toutes une part significative de leur histoire, souvent écrite dans le sang. L'islam domine mais se divise entre sunnites, majoritaires, et chiites, minoritaires (sauf en Iran, Irak et au Liban) et connaît aussi d'autres formes avec les druzes de Syrie ou les khâridjites d'Oman. Les chrétiens sont dispersés entre plusieurs communautés, minoritaires, dont certaines reconnaissent l'autorité de Rome (les maronites au Liban) tandis que d'autres sont de rite orthodoxe (coptes d'Égypte). Enfin, les juifs vivent principalement en Israël mais aux côtés d'une minorité d'Arabes essentiellement musulmans. L'ensemble se présente comme une mosaïque fragile où le prosélytisme et les instrumentalisations politiques contribuent à tendre les relations entre les fidèles des différents cultes. Sur le plan culturel, ensuite, le Moyen-Orient compte trois civilisations principales : celle des Arabes, la plus nombreuse, celle des Perses et celle des Turcs. Les rapports entre ces trois pôles, historiquement concurrents, et pour certains fragmentés, sont délicats. L'espace compte aussi les Kurdes, répartis sur quatre États (Irak, Iran, Turquie, Syrie) et les Juifs. Sur le plan politique, à présent, les modèles apparaissent également variés que ce soit dans le rapport entre pouvoir spirituel et pouvoir temporel (avec des États en principe sécularisés, comme la Turquie ou l'Égypte, et d'autres où la loi islamique prime comme en Iran ou en Arabie saoudite) ou dans le régime politique adopté (avec des démocraties établies à l'instar d'Israël et une majorité de gouvernements autoritaires). L'influence des militaires ou des castes familiales diffère également d'un pays à l'autre, mais la corruption au sein de ces différents régimes est souvent dénoncée [1]. Sur le plan économique, enfin, il y a peu de commun entre ceux au développement indéniable et au PIB par habitant élevé (monarchies du Golfe) et ceux qui ne bénéficient pas des mêmes ressources en hydrocarbures et relèvent de la catégorie des pays les plus pauvres (Palestine, Égypte, Yémen). On compte en définitive des États manifestement assez solides, tels que la Turquie, l'Iran ou Israël, et des

1. [https://www.transparency.org/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

États fragilisés sinon défaillants à l'image du Liban ou du Yémen. Dans une région au milieu naturel globalement hostile (rareté de l'eau, aridité des sols, etc.), à la pression démographique forte et aux ressources inéquitablement réparties, il n'est finalement pas surprenant que de telles différences politiques, culturelles, économiques ou religieuses soient venues accentuer les rivalités « naturelles ». La cartographie en partie imposée par les anciennes puissances coloniales, l'absence d'un *hegemon* local et les rivalités entre puissances extérieures, en particulier pendant la Guerre froide, ont à leur tour contribué à exacerber les tensions au Moyen-Orient.

621 ***Variété et durée des conflits.*** Il n'y a pas lieu ici de faire l'inventaire des conflits armés ayant opposé les différents États du Moyen-Orient au XX^e^ siècle. On peut simplement identifier deux types d'oppositions récurrentes et en rappeler grossièrement les grandes lignes. La première renvoie aux guerres successives entre Israël et ses voisins. La seconde correspond aux différentes formes de conflits entre pays musulmans. Depuis l'année de la création d'Israël, d'abord, jamais cet État ne s'est trouvé en paix avec les entités qui l'entourent. Le territoire israélien lui-même a évolué au fil des affrontements avec les États arabes (guerre de 1948, guerre de Suez en 1956, guerre des Six Jours en 1967, « guerre d'usure » en 1967, guerre du Kippour en 1973, première guerre du Liban en 1982, deuxième guerre du Liban en 2006 – et il y eut bien davantage d'opérations ponctuelles, officielles ou clandestines)[1]. L'ensemble s'est déroulé dans un contexte radicalisé en raison de l'importance et de la variété des enjeux, qu'ils soient politiques ou religieux. On songe, entre autres, à la non-reconnaissance même de l'État d'Israël, à la course aux armes de destruction massive, à l'accaparation progressive de points stratégiques, et notamment des ressources en eau, ou au poids des déplacements internes et migrations contraintes (la fameuse « *nakba* », par exemple, l'exode en 1948 de plusieurs centaines de milliers de Palestiniens). L'emprise israélienne sur le terrain servira aussi à justifier la décision des pays arabes producteurs de pétrole, pour certains vaincus sur le front militaire, de multiplier par quatre le prix du pétrole, provoquant ainsi le premier choc pétrolier (1973) – vecteur d'une crise économique mondiale majeure. Le manque d'unité de la Ligue Arabe (l'Égypte et la Jordanie ont fini par conclure des accords de paix avec Israël en 1979 et en 1994), la fin du panarabisme et le poids des influences extérieures ont contribué à ce que les Palestiniens se retrouvent finalement assez isolés dans leur lutte contre l'occupation israélienne. La création de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en 1964 puis la montée en puissance d'organisations islamistes comme le Hamas à compter de 1987 auront structuré la lutte palestinienne, quitte à avoir recours à des méthodes terroristes.

1. Dès 1948, Israël obtient 26 % de territoires supplémentaires au regard du plan de partage adopté par la résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/181, 29 novembre 1947. La guerre des Six-Jours permettra ensuite à Israël d'occuper le Golan, la Cisjordanie et de se saisir de toute la ville de Jérusalem.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

En somme, le conflit est surtout devenu local et asymétrique – même s'il a également des répercussions dans les pays voisins et notamment au Liban. La première *intifada* a abouti aux accords d'Oslo (1993). Mais tous les plans de paix ont à ce jour échoué ou n'ont pas été suivis d'effets durables sur le terrain. Ils n'avaient de toute façon pas réuni la totalité des acteurs impliqués et ne s'attaquaient pas à l'ensemble des différends. Le conflit apparaît alors « gelé » ou « insoluble », il devient une norme du quotidien pour les communautés en cause qui pensent d'ailleurs leur organisation en fonction (débats politiques, service militaire, industrie d'armement, démographie, relations extérieures, etc.). Les incidents entre les différentes factions palestiniennes et le pouvoir israélien, autour des colonies ou de la bande de Gaza, sont en ce sens devenus récurrents et seulement contrés par la supériorité technologique d'Israël et les barrières physiques instaurées (à l'instar de la clôture de sécurité autour de Jérusalem et en Cisjordanie).

Les tensions et conflits « traditionnels » au Moyen-Orient ne sauraient cependant se résumer aux guerres israélo-palestiniennes. On l'a dit, les différences entre les pays qui composent la région sont légion. Ils n'ont pas su créer les interactions économiques à même d'introduire suffisamment de confiance et de liens pour rendre les conflits peut-être rationnels mais déraisonnables. Dit autrement, l'un des problèmes dans la zone, c'est que la guerre ne *coûte* finalement pas assez cher. Les relations commerciales *inter se* et l'intégration à l'économie globalisée demeurent insuffisantes. Il en va de même des organisations internationales locales qui ne rassemblent que partie des États du Moyen-Orient. Il faut ajouter au tableau le rôle des grandes puissances qui ont dessiné des frontières artificielles et parfois fait de la zone un des théâtres de leurs rivalités. Elles ont ainsi contribué à cliver encore davantage les acteurs locaux. On comprend, dans ces conditions, que les points de frictions et les affrontements aient été particulièrement fréquents. On peut en souligner trois, parmi d'autres : la question kurde, les rivalités entre monde chiite et monde sunnite (sinon entre sunnites), et la quête de domination du golfe Persique (ou golfe Arabique). Ils ont notamment abouti à la guerre Iran-Irak (1980-1988). Plus généralement, les rapports de force entre États déterminent aussi les luttes internes avec le recours à différents acteurs privés pour faire valoir sa cause et déstabiliser le rival. Si le Moyen-Orient a échappé jusqu'ici à une conflagration générale, son histoire a été profondément marquée par la superposition de tensions et de rivalités ainsi que par des haines devenues pour partie irréductibles.

B. Une instabilité renouvelée

622 ***Chaos sans précédent.*** Il faut bien faire le constat d'une accélération des crises et de l'instabilité au Moyen-Orient depuis le 11 septembre 2001. Sur le plan sécuritaire, de nouvelles guerres sont apparues, au Yémen ou en Syrie, le régime irakien s'est effondré et le chaos semble régner dans ce pays. Des acteurs subversifs tels que l'État islamique y ont prospéré.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Sur le plan diplomatique, les tensions entre l'Arabie saoudite et l'Iran se sont aggravées, les deux régimes s'accrochent fréquemment et se livrent une sorte de guerre froide où leur emprise respective sur des territoires tiers par l'intermédiaire de « proxies » semble devenue un enjeu clef. Sur le plan politique, plusieurs régimes ont dû faire face à des contestations internes majeures, à différentes « générations » de « printemps » des peuples que ce soit en Syrie, en Iran, au Liban, en Égypte. Le sort de ces révoltes n'a pas été le même selon les situations mais a partout introduit *a minima* de l'incertitude et incité aux contre-mesures réactionnaires. Quant au conflit israélo-palestinien, le manque de perspectives politiques ainsi que la radicalisation du gouvernement israélien compliquent encore l'issue du conflit. Au printemps 2021, par exemple, en parallèle à de nouveaux affrontements entre le Hamas et Tsahal (plusieurs centaines de morts), on a observé au sein même de villes israéliennes nombre d'oppositions communautaires d'une violence sans précédent. Il existe désormais une fracture exacerbée en Israël entre une droite juive suprémaciste et des arabes israéliens qui tendent à être discriminés. Sur le plan géopolitique, même le monde sunnite se divise entre les différentes obédiences et le soutien ou l'opposition aux Frères musulmans par exemple. Les lignes de clivages se superposent et s'imbriquent de sorte que le désordre y est multidimensionnel. La normalisation des relations entre Israël et les Émirats arabes unis ou Bahreïn, sur fond d'hostilité commune à l'Iran et aux Frères musulmans, contribue en ce sens à brouiller les grilles de lecture habituelles. Le « plan Abdallah » de 2002 qui conditionnait tout rapprochement à l'acceptation par Israël d'un État palestinien n'est plus. En résumé, au-delà des tensions habituelles au sein du Moyen-Orient, celui-ci semble connaître désormais une décomposition sans précédent. S'y rencontrent différents acteurs (« Casques bleus » onusiens, contingents étrangers, forces spéciales, groupes terroristes, forces régulières, milices diverses, sociétés militaires privées, firmes multinationales, ONG locales et internationales, etc.) dont certains n'hésitent pas à recourir à la violence sous toutes ses formes (recours aux drones, aux armes chimiques, aux bombardements massifs, etc.) – sans toutefois, à ce stade, que la région ne se soit totalement embrasée. On ne trouvera guère d'autres situations dans le monde où le *jus ad bellum* ou *contra bellum* et le *jus in bello* soient aujourd'hui à ce point ignorés.

623 ***Origines.*** Comment l'expliquer ? Les facteurs en sont certainement multiples mais l'ensemble doit beaucoup à l'engagement puis au désengagement de la puissance tutélaire de la seconde moitié du XX^e^ siècle, les États-Unis.

Le tournant néoconservateur au lendemain du 11 Septembre a conduit à une évolution de la politique extérieure américaine vers un interventionnisme repensé qui entend dépasser les équilibres habituels. Au nom de la *pax democratica* et dans la crainte du choc des civilisations [1] – et peut-

1. V. ss 601.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

être aussi au nom d'une vieille haine contre Saddam Hussein, Washington s'est engagé dans la promotion de transitions démocratiques contraintes au Moyen-Orient et spécialement en Irak. Le projet de « grand Moyen-Orient » américain renvoyait en ce sens à la nécessité de démocratiser cette zone conflictuelle pour garantir, à terme, une meilleure stabilité de la région [1]. L'intervention en Irak à compter de 2003 et la chute du régime baasiste eut des répercussions considérables tant sur le pays que sur la région. Elle a conduit à une sorte de guerre de mouvements entre l'Arabie saoudite et l'Iran. Celle-ci est ainsi devenue une puissance particulièrement influente en Irak et sur d'autres terres chiites de la région (Liban, Syrie). Le gouvernement d'Hassan Rohani a également su regagner la confiance de plusieurs grandes puissances et profiter de son alliance de circonstances avec la Russie. Dès lors, les avancées diplomatiques et opérationnelles de Téhéran – en particulier la levée progressive des sanctions économiques à la suite de l'accord sur le nucléaire iranien (*Joint Comprehensive Plan of Action*, accord de Vienne du 14 juillet 2015 [2], remis en cause par l'Administration Trump) – ont inquiété Riyad et l'incitèrent, entre autres, à des positions plus dures et à des offensives multiples (au Yémen notamment). La situation a aussi pu encourager les financements privés – par l'intermédiaire du Koweït – de l'État islamique afin de contrer l'influence iranienne sur ce flanc.

L'émergence de Daech et ses avancées en Irak et en Syrie s'expliquent également par l'intervention américaine en Irak en 2003 comme par le « Printemps syrien » débuté en 2011. Le premier de ces événements a entraîné la chute de Saddam Hussein et ouvert le pays à la fragmentation et aux influences extérieures. La dissolution de l'appareil étatique irakien offrit aux différents groupes terroristes l'opportunité de se structurer et d'obtenir le soutien nécessaire dans les communautés sunnites fragilisées par le changement de régime. Les tensions confessionnelles prennent alors le pas sur les allégeances nationalistes. Le second a entraîné une dérive de Bachar Al-Assad, principal responsable des plus de 300 000 morts du conflit depuis 2011, et, en réaction, l'organisation et la radicalisation des forces en présence [3]. Après 2011, un nouvel espace s'ouvre au Nord et permet à Daech de prospérer [4]. C'est alors une bonne part de la Mésopotamie qui bascule dans un chaos où s'affrontent plusieurs acteurs aux agendas différents (coalition multinationale, Russie, armées régulières, autres États du Moyen-Orient, forces kurdes, et toute une série d'acteurs non étatiques dont plusieurs mouvances djihadistes

1. La National Security Strategy de 2002 souligne en ce sens la menace constituée sur place par la présence de groupes terroristes, d'armes de destruction massive et de régimes autoritaires hostiles aux États-Unis, v. *The National Security Strategy of the United States of America*, précitée.
2. Texte de l'accord le site du *Washington Post* [https://washingtonpost.com/].
3. Le pouvoir de Damas a pu accepter, dans un premier temps, de soutenir indirectement l'État islamique afin de justifier la fermeté de sa politique (en libérant des prisonniers, en s'en prenant surtout aux rebelles syriens, en abandonnant la cité antique de Palmyre pour mobiliser l'opinion contre les crimes de l'État islamique).
4. V. ss 209 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

filiales d'Al Qaida et l'État islamique). L'après-Daech n'est pas non plus synonyme de recomposition de la région tant chacun essaie de gagner des positions. La pression sécuritaire demeure très forte.

C'est dans ce contexte que le retrait américain, relatif mais indéniable depuis les Administrations Obama et Trump, complique non seulement les sorties de crises mais aiguise aussi les appétits d'acteurs locaux ou d'autres puissances extérieures comme la Russie. L'absence de réaction à l'attaque en 2019 de bases saoudiennes par des forces probablement pilotées depuis l'Iran est ici révélatrice de l'espace de conflictualité désormais « ouvert ». L'élimination début 2020 du général Soleimani, un haut responsable du régime iranien, frappé par les États-Unis alors qu'il se trouvait en Irak, a peut-être contribué à rétablir une dissuasion mais a certainement encore fragilisé la position américaine sur place. Dans l'immédiat, les lignes de front se multiplient et se superposent que ce soit sur le plan confessionnel (Turquie et Qatar contre Arabie saoudite et Émirats arabes unis avec des incidences majeures en Égypte ou en Libye, sunnisme contre chiisme, musulmans contre juifs, etc.), sur le plan sécuritaire (Israël contre Iran, Israël contre Palestine, Turquie contre forces kurdes, etc.) ou sur le plan diplomatique (Arabie saoudite et Émirats arabes unis contre Qatar, Arabie saoudite contre Iran, etc.)

§ 3. De « nouveaux » enjeux sécuritaires

624 ***Migrations, réchauffement climatique, pandémies.*** Les États ou les Nations Unies réaffirment leur intérêt pour des enjeux classiques des relations internationales mais qui prennent désormais une dimension globale. Un processus de « sécuritisation » a ainsi visé différents phénomènes dont les effets menacent la paix et la sécurité internationales. On songe d'abord aux migrations de masse. Si les crises internes ou internationales et la rareté de certaines ressources ont toujours conduit les hommes à déplacer leur lieu de vie, voire à quitter leur pays et à prendre la route de l'exil, le mouvement s'est développé et provoque notamment des tensions multiples entre pays d'accueil, pays de transit et pays de départ. Les migrations de masse reflètent ainsi l'hétérogénéité du monde, la globalisation de certains acteurs clandestins comme les réseaux criminels. On peut ensuite citer le réchauffement climatique qui renvoie à l'augmentation des températures et à la multiplication d'évènements naturels extrêmes sur la surface terrestre. Il est principalement dû à l'activité humaine et à la hausse conséquente de l'émission de gaz à effet de serre. Enfin, on se rappelle à présent que les épidémies et pandémies ont elles aussi souvent un rôle significatif dans les relations internationales. La mondialisation ne fait qu'en démultiplier les effets. Les conséquences inédites de la pandémie de Covid-19 en 2020-2021 révèlent d'ailleurs à quel point les crises sanitaires sont encore susceptibles d'engendrer une mortalité temporairement bien supérieure à celle des conflits en cours et, au surplus, d'affecter profondément la vie économique et sociale des États.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

A. Les migrations de masse

625 ***Flux migratoires.*** Le volume et les principales caractéristiques des migrations internationales ont considérablement évolué depuis la fin du monde bipolaire. Elles concernent en effet presque quatre fois plus d'hommes et de femmes qu'il y a quarante ans (3 % de la population mondiale). Certains États sont bien évidemment plus exposés que d'autres, en raison de leur proximité avec une zone conflictuelle ou en raison des conditions économiques et sociales qui prévalent chez eux. Le phénomène peut, lorsqu'il est mal maîtrisé ou encadré, venir déstabiliser des régimes fragiles ou susciter certaines tensions entre l'État que l'on quitte et l'État que l'on rejoint.

626 ***Phénomène.*** Les migrations correspondent à des mouvements aujourd'hui diversifiés, qui ne se limitent plus aux flux Sud-Nord et aux motifs traditionnels (asile, famille ou travail). Des migrations internationales se sont ainsi développées entre pays du Nord, entre pays du Sud et même du Nord vers le Sud [1]. On distingue traditionnellement les migrations contraintes (départ à la suite d'une crainte de persécution) et les migrations de convenance (départ pour raison professionnelle, familiale ou pour trouver un meilleur cadre de vie), même si la frontière entre les deux types de mouvements est parfois délicate. En toute hypothèse, l'origine des migrations est plurielle. Elle peut renvoyer aux inégalités de développement économique, aux crises politiques et maintenant aux facteurs environnementaux. Et ce sont les pays limitrophes à ceux qui connaissent une grande misère ou des violences de masse qui sont les plus exposés, au moins comme pays de transit vers un autre *eldorado*. Ces migrations contraintes ont pris une ampleur considérable. Aujourd'hui, une personne sur 110 dans le monde a dû fuir son lieu de vie [2]. Face à l'augmentation et à la diversification des flux, nombre d'États ont adopté des politiques protectionnistes en renforçant le contrôle à leurs frontières, voire en construisant des murs (par exemple entre le Mexique et les États-Unis ou entre des membres de l'espace Schengen et les États qui n'en sont pas parties). Les réactions politiques à d'autres événements majeurs des relations internationales, à l'image de la crise engendrée par la pandémie de Covid-19, contribuent aussi à affecter la circulation des hommes. La fermeture des frontières pour des raisons sanitaires fait des migrants des victimes « par ricochet » de ces mesures. Les politiques internes à l'égard des étrangers ont pu également se durcir, en particulier s'agissant de l'obtention de titres de séjour ou des droits et prestations accordés. Les gouvernements entendent ainsi dissuader les migrants et

1. Il suffit de penser aux employés de multinationales qui s'installent dans une des filiales de l'entreprise présente dans un pays en voie de développement, ou même d'observer le nombre de retraités de pays développés qui décident de résider dans des pays aux conditions climatiques ou économiques jugées plus attrayantes.
2. HCR, « Une nouvelle approche mondiale sur les réfugiés est nécessaire d'urgence », 19 juin 2018 [http://unhcr.org/fr].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

réfugiés de rejoindre leurs États. Les exilés ne peuvent souvent compter que sur la diaspora pour leur venir en aide [1].

627 ***Sécuritisation.*** Les migrations ont eu un rôle indéniable dans la composition actuelle du monde et dans le développement des États. Les migrants – souvent des hommes jeunes et parfois très qualifiés – contribuent à la vitalité économique ou culturelle d'une société d'accueil et permettent au pays de provenance de bénéficier de transferts de fonds qui, s'ils sont intelligemment investis, viennent créer de la richesse. Mais les afflux d'étrangers ou les exils contraints sont aussi susceptibles d'engendrer des tensions diplomatiques de plusieurs ordres. La protection reconnue à certains peut en effet exposer l'État d'accueil à des tensions avec l'État que l'on fuit, ce dernier dénonçant ainsi la mansuétude de l'État protecteur à l'égard d'individus qu'il souhaiterait faire taire. L'État quitté redoute alors que l'État d'accueil devienne une base arrière pour ses opposants – on sait, par exemple, la Turquie assez sensible sur l'accueil réservé aux Kurdes au sein de l'Union européenne. Les rapports entre droit de l'extradition et droit d'asile peuvent d'ailleurs nourrir des différends entre États. Il suffit de citer, dans des affaires individuelles, les tensions persistantes sur le sort réservé à Edward Snowden ou Julian Assange. En outre, les États les plus exposés regrettent souvent amèrement le manque de solidarité de leurs voisins, lesquels se servent parfois du flot de migrants et de réfugiés comme d'un moyen de pression sur des pairs initialement moins exposés, à l'instar de la Turquie, État pivot dans les routes actuelles de l'exode vers l'Europe. Dans ces conditions, et comme l'énonçait le préambule de la Convention de Genève de 1951, toute solution satisfaisante « ne saurait être obtenue sans une solidarité internationale ». Simplement, celle-ci fait souvent défaut. Sur le plan interne, enfin, l'accueil des pourchassés peut causer ici aussi des crispations importantes. L'argument économique ou sécuritaire est souvent avancé,

1. On trouve ainsi dans le monde nombre de communautés unies par la même provenance et par le partage d'une histoire commune, mais qui se trouvent dispersées dans plusieurs États à la suite d'un traumatisme collectif (génocide arménien, Shoah, etc.), d'un choix économique (travail à l'étranger, etc.), ou d'autres facteurs d'exil. Ces communautés peuvent choisir de maintenir des liens – qu'ils soient familiaux, commerciaux, culturels ou politiques, et parfois sur plusieurs générations – entre leur pays d'installation et leur pays d'origine. Elles deviennent alors des diasporas dont l'existence même peut être mal perçue par l'État d'accueil dans la mesure où leurs forces collectives et leurs prises de position peuvent rendre plus difficile leur intégration à la communauté nationale et perturber les relations entretenues avec l'État d'origine. Pour celui-ci, la diaspora peut contribuer à la richesse économique en étant une source de devises importante (des transferts financiers qui vont représenter un pourcentage important du produit intérieur brut, plus du tiers pour le Tadjikistan par exemple). Mais l'État d'origine peut également craindre la force critique que représente une diaspora, un groupe qu'il ne peut directement contrôler. Certains États cherchent alors à encadrer les relations qu'ils entretiennent avec leurs diasporas par la mise en place d'institutions spécifiques, à l'instar du Maroc avec la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger. Il s'agit d'éviter qu'elles représentent une menace pour le pouvoir en place, qu'elles soutiennent de manière plus ou moins ouverte des opposants politiques ou des mouvements rebelles. L'organisation séparatiste des Tigres tamouls (LTTE) qui a

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

surtout lorsque l'on constate que certains terroristes se sont glissés dans le cortège de prétendus réfugiés. Jusqu'à présent, les demandeurs de protection souffraient d'être confondus avec de simples migrants économiques ; ils se voient désormais également associés à des criminels ou à des terroristes. Il est même question de la menace qu'ils représentent pour la survie identitaire de la communauté nationale – avec le développement du concept de « sécurité sociétale ». Les étrangers, quel que soit le motif de leur arrivée, tendent alors à être perçus comme une atteinte potentielle aux caractéristiques culturelles de la population d'accueil (croyances, habitudes de vie, etc.). En résumé, les migrations contraintes ont des répercussions diplomatiques et sociétales majeures, qui renvoient à la peur de l'étranger et de l'exportation ici des conflits d'ailleurs. L'ensemble de ces tensions pourrait redoubler dans les années qui viennent, en particulier en Europe en raison du réservoir migratoire que constitue l'Afrique et spécialement l'Afrique subsaharienne [1].

628 ***Politiques migratoires.*** La politique migratoire correspond alors à l'ensemble des moyens mis en œuvre par les États pour encadrer, contrôler et réguler l'entrée puis le séjour sur leur territoire de ressortissants étrangers. Elle cherche par différentes mesures à encourager l'immigration ou, au contraire, à la limiter en réduisant le nombre et les types de titres de séjour disponibles, en organisant l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ou en limitant les prestations offertes afin de dissuader les candidats. Les autorités peuvent aussi conditionner l'entrée sur le territoire à l'obtention préalable d'un visa – obtention que l'on peut soumettre à des critères particulièrement exigeants. La politique migratoire permet alors d'ajuster la part de non-nationaux qui compose la population d'un État selon le contexte social et économique, même si les progrès dans la circulation des hommes et la diversité des situations poli-

---

longtemps pu compter sur le soutien matériel et politique de ceux qui avaient dû fuir le Sri Lanka en est une bonne illustration.

1. La population au Sud du Sahara a en effet quadruplé entre 1960 et 2015, passant de 230 millions à plus d'un milliard. La pression démographique actuelle fractionne déjà les ressources des sociétés en cause, met sous grande tension l'allocation des biens publics et des infrastructures (routes, écoles, hôpitaux, etc.), alimente la corruption et menace la démocratie. Les tensions sur des ressources naturelles (terres et eaux) déjà fragilisées par le réchauffement climatique s'ajoutent aux « causes » de conflits de basse ou de haute intensité que l'on peut observer au Sud du Sahara. L'ensemble nourrit donc les envies d'Europe. Or, la mondialisation permet l'émergence d'une « classe moyenne » et peut rendre possible cette volonté, entraîner le départ vers l'Europe d'une part de la jeunesse africaine, v. S. Smith, *La ruée vers l'Europe. La jeune Afrique en route pour le Vieux Continent*, Paris, Grasset, 2018, 267 p. Dès lors, une « rencontre migratoire » à grande échelle entre l'Afrique et l'Europe pourrait se préparer. Après, il faut à l'évidence nuancer la perspective, cette rencontre n'est en rien certaine. Les migrations sont surtout infra-africaines de nos jours et tout départ en masse à l'avenir dépend de nombreux facteurs sociaux et économiques qu'il est encore difficile de déterminer avec certitude à ce stade. Mais la perspective existe et elle créerait à n'en pas douter des tensions identitaires. V. F. Héran, « Comment se fabrique un oracle. La prophétie de la ruée africaine sur l'Europe », *La vie des idées*, 18 septembre 2018 [https://laviedesidees.fr], ou B. Tertrais, *Le choc démographique*, Paris, Odile Jacob, 2020, 256 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tiques entraînent néanmoins une pression importante aux frontières d'espaces perçus comme sécurisés ou prospères. Il faut bien reconnaître que la tendance actuelle est à l'adoption de dispositifs limitant l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire. On cherche à contrer les entrées irrégulières (par une plus grande surveillance et un renforcement des contrôles à la frontière) et à contrôler les entrées régulières en jouant sur la délivrance des visas [1]. Dès lors, et faute de pouvoir circuler librement d'un État à un autre, les migrants s'en remettent à des réseaux criminels qui organisent leurs entrées irrégulières dans les territoires visés. Outre les dangers de certaines routes clandestines, l'ensemble contribue à mettre sous pression nombre d'États de transit ou de premier accueil. L'Europe est d'ailleurs devenue l'une des principales destinations migratoires, après avoir été une terre que l'on quitte à certains moments de son histoire. Il faut dire qu'elle est assez facilement accessible et que les fractures économiques avec certains de ses plus proches voisins apparaissent immenses.

Pendant longtemps, très peu de conventions ou d'organisations internationales existaient pour aider les États à réguler les migrations internationales. On peut quand même citer l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), fondée en 1951 et qui rassemble 173 États membres en 2021. Son statut constitutif reconnaît le lien entre la migration et le développement économique, social et culturel. L'OIM œuvre alors à promouvoir la coopération internationale et à fournir une assistance humanitaire aux migrants dans le besoin, y compris les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur. La question des réfugiés a fait l'objet depuis les deux guerres mondiales d'un traitement particulier avec notamment la création du Haut-commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR, 1950) et la conclusion de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951, entrée en vigueur en 1954, 146 parties en 2021). Les États ont aussi adopté, en 1990, une convention spécifique sur les droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles [2]. Mais les fameux objectifs

1. En effet, si le droit international reconnaît à chacun le droit de quitter l'État qui est le sien (v. en ce sens l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 2-2 du Protocole additionnel n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, l'article 5 de la Convention internationale relative à l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales de 1965 et l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966), nul instrument n'impose aux États de laisser entrer sur leur territoire des étrangers. Ces derniers doivent être en possession d'un visa – dont le type varie selon l'objet et la durée du séjour – à moins d'accords spécifiques (pour la France, par exemple, être un ressortissant de l'Union européenne ou, pour un Français, bénéficier d'un des accords spécifiques qui permettent d'entrer sans visa dans 170 États dans le monde). Si, une fois à la frontière ou sur le territoire, un demandeur d'asile n'a pas, quant à lui, à justifier d'un quelconque visa dans ses démarches visant à la reconnaissance de son statut, l'arrivée aérienne, terrestre ou maritime dépend toujours de sa capacité initiale à présenter les documents nécessaires. L'obtention d'un visa « ordinaire » demeure donc la clef de voûte d'une entrée régulière sur le territoire d'un État, sauf accords particuliers, et la pratique en la matière est pour le moins variable selon les pays en cause.
2. V. ss 415.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

du Millénaire pour le développement (OMD) définis par l'Assemblée générale de l'ONU en 2000 ne s'intéressaient pas aux migrations internationales et il a fallu attendre 2015 pour que le « G20 » se saisisse pleinement de la question. Enfin, en septembre 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une « Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants » [1] qui entend notamment reconnaître la « responsabilité partagée » qui incombe aux États de gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants « avec humanité, sensibilité et compassion ». La Déclaration a surtout organisé l'adoption en 2018 de deux nouveaux instruments : un Pacte mondial sur les réfugiés et un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Mêmes non-contraignants, ces deux textes, endossés par deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, n'ont pas été adoptés par consensus ce qui en dit long sur les crispations des États en la matière [2]. Il est vrai qu'en période de « gros temps », l'étranger est souvent la première victime des discours de peurs et pratiques de repli. C'est d'ailleurs une question migratoire (la construction d'un « mur » à la frontière avec le Mexique) qui a suscité le plus long blocage budgétaire (« *shutdown* ») de l'histoire des États-Unis (hiver 2018-2019). C'est dire à quel point ce sujet est clivant et sensible.

629 ***Droit d'asile.*** Le statut de réfugié est particulièrement recherché. Il repose sur des dispositifs nationaux désormais encadrés par des instruments internationaux qu'il s'agisse du régime d'asile européen commun ou, surtout, de la Convention de Genève de 1951. Celle-ci énonce dans son article 1er que le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne « [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques [...] ». Les pays du Sud proches de zones de conflits, comme le Kenya, sont particulièrement exposés à cette demande de protection. Mais l'Europe a également connu, en 2015 notamment, une arrivée significative de migrants et réfugiés [3]. Il s'agit de l'afflux le plus important depuis la Seconde Guerre mondiale. Et la moitié sont des

1. A/RES/71/1, 19 septembre 2016.
2. A/RES/73/151, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 17 décembre 2018, adopté par 181 voix pour, 2 voix contre (États-Unis et Hongrie) et 3 abstentions (Érythrée, Libye et République dominicaine) et A/RES/73/195, Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, 19 décembre 2018, adopté par 152 voix pour, cinq voix contre (États-Unis, Hongrie, Israël, Pologne et République tchèque), et 12 abstentions. A peine adoptés, les Pactes ont été victimes d'une grande désinformation, certains partis ou personnalités n'hésitant pas à les disqualifier en les présentant comme les « faux nez » d'un sans-frontiérisme qui ruinerait l'autorité puis les valeurs occidentales. Les progrès de la gouvernance mondiale sur la migration sont donc limités.
3. Selon l'Organisation internationale pour les migrations, ce sont par exemple plus d'un million de migrants et de réfugiés qui sont arrivés en Europe en 2015, quatre fois plus que l'année précédente, v. par exemple, le rapport de situation de l'OIM en date du 31 décembre 2015 [http://www.iom.int/]. La plupart sont parvenus en Europe par la mer et par la Grèce via la Turquie, encore un nombre important par l'Italie via la Libye. La photographie du corps du jeune Aylan Kurdi sur une plage de Turquie (2015) avait pu susciter une première prise de conscience du drame des routes de l'exil.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Syriens, près d'un quart sont Afghans ou Irakiens. Cette présence durable de réfugiés sur le territoire des États d'accueil pose, on l'a dit, la question de leur situation par rapport au groupe national, de leur intégration à la communauté. Dans ce contexte, les autorités de l'asile sont de plus en plus attentives au « passif » de certains demandeurs. Les textes internationaux autorisent d'ailleurs les États à exclure de leur protection tout individu dont on aurait des raisons sérieuses de penser qu'il s'est rendu coupable d'un crime grave de droit commun (avant son entrée sur le territoire), d'un acte contraire aux buts des Nations Unies (terrorisme notamment) ou d'un crime de masse (génocide, crime de guerre, crime contre l'humanité). Les services étatiques tendent ainsi à davantage coopérer entre eux, à l'instar des pôles antiterroristes et des institutions de l'immigration et de l'asile [1].

630 ***France terre d'asile ?*** Un Français sur quatre a un grand-parent étranger. Au fil de son histoire, la France a ainsi attiré nombre de travailleurs étrangers ou de persécutés. À cet égard, la République entretient d'ailleurs une relation singulière avec l'accueil de ceux qui sont chassés de leurs terres pour ce qu'ils *font* ou qui ils *sont*. Rares sont en effet les politiques où le verbe et les actes semblent parfois à ce point se contredire [2]. Puissance longtemps oppressante, la France a donné son sens au terme de « réfugié » quand elle s'attaqua aux Protestants lors des heures noires de la Réforme. Si la République française se range désormais du côté des États d'accueil, elle n'est pas non plus la terre d'asile qu'elle prétend parfois être. Les normes suprêmes françaises semblent pourtant généreuses. Le préambule de la Constitution de 1946 énonce que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». L'article 53-1 de la Constitution de 1958 dispose qu'au-delà des accords éventuellement conclus avec d'autres États européens s'agissant de l'examen des demandes d'asile présentées, « les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif ». En pratique, il est à l'évidence des périodes où la

1. En France, par exemple, et depuis la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, le directeur de l'Office français de protection des réfugiés et demandeurs d'asile (OFPRA) est tenu de signaler au Parquet national anti-terroriste toute décision qui exclurait de la protection internationale un étranger parvenu en France (en application de l'article 1F de la Convention de Genève). Les dossiers dits « 1F » viennent ainsi représenter une part importante de l'activité des services spécialisés, près du tiers des poursuites engagées par le pôle « crimes contre l'humanité ».
2. On se souvient déjà que, sous la période révolutionnaire, et alors que le régime de la Terreur s'installait et persécutait en masse, la Constitution de l'an I (1793) affirmait que le Peuple français « est l'ami et l'allié naturel des peuples libres » et qu'il entend donner « asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté » et le refuser « aux tyrans ». Joseph Fouché et d'autres s'en prenaient pourtant à tout ce qui leur semblait contre-révolutionnaire, provoquant l'exode de plus de 100 000 français entre 1789 et 1800, v. sur l'homme la bibliographie de S. Zweig, *Fouché* (1927), Paris, Grasset, 2003, 253 p. ou celle de J. Tulard, Paris, Fayard, 1998, 496 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

France s'est montrée digne de ces paroles, comme pendant l'entre-deux-guerres. Dans les années 1970, également, nombre de Chiliens échappant au régime de Pinochet ou d'Asiatiques provenant de ses anciennes colonies trouvèrent un statut protecteur en France, plus que dans l'ensemble des autres pays européens réunis, ce qui valut d'ailleurs au président Giscard d'Estaing la médaille Nansen en 1979. En revanche, à d'autres reprises, la France n'a pas tenu son rang. La République fut ainsi loin d'être exemplaire dans l'accueil des juifs allemands et autrichiens fuyant l'Anschluss. Les autorités françaises refusèrent tout engagement à accepter un contingent quelconque de ces victimes des politiques nazies, en métropole comme dans les colonies. Le traitement des demandeurs espagnols fuyant la guerre civile constitue également une page sombre dans les annales. Il est vrai que jamais la France n'avait connu immigration contrainte aussi massive et soudaine [1]. Nul doute que l'accueil et le traitement de la demande se sont améliorés, sous la pression d'associations et par la prise de conscience des autorités. Il demeure pourtant des situations inacceptables comme dans les différents camps de la région parisienne. Sur le plan des arrivées, la France a recensé un peu moins de 100 000 demandes de protection en 2020 – selon les rapports annuels de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) [2] – mais la pandémie de Covid-19 a ralenti la hausse observée depuis plusieurs années. On compte en réalité près de cinq fois plus de demandeurs qu'il y a quinze ans, dont de nombreux étrangers qui ont vu leur demande de protection déjà rejetée dans un autre État de l'Union européenne. Après, la France se situe au-delà de la 10e place en Europe si on rapporte le nombre de demandeurs à la population. Le nombre de statuts de réfugiés reconnus est sans précédent. Même si la France se trouve encore en dessous de la moyenne européenne (autour de 35 % de reconnaissance), plus d'une demande sur trois aboutit à l'octroi d'un titre protecteur qui peut être fondé sur la Constitution (très rare), sur la Convention de Genève de 1951 (titre le plus courant), ou sur la protection subsidiaire instaurée par le régime d'asile européen commun (RAEC).

631 ***Défis actuels.*** L'accueil des demandeurs de protection soulève des difficultés de plusieurs ordres. Il oblige les autorités à adapter leur dispositif national à la demande mais surtout à dépasser les craintes et résistances que l'arrivée d'étrangers peut susciter. La construction du RAEC au sein de l'Union – qui comprend notamment deux directives refondues en 2013 – et la protection indirecte offerte aux demandeurs d'asile par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales contribuent également à l'évolution des régimes natio-

1. Obsédé par le chômage et la sécurité nationale, Paris refoula un grand nombre de ces hommes et ferma progressivement ses frontières. L'administration mit également en place des camps de concentration avec travaux forcés, v. entre autres, l'ouvrage de référence de G. Dreyfus-Armand, *L'exil des républicains espagnols en France*, Paris, Albin Michel, 1999, 490 p.
2. V. les rapports d'activités de l'OFPRA [https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/nos-publications/rapports-d-activite].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

naux. Le cadre national français d'accueil et de traitement des demandes de protection a été profondément revu en 2015 et en 2018 car il ne permettait plus de s'adapter à l'augmentation des flux de migrants et réfugiés. Le système actuel peine encore à répondre aux défis de l'accueil et du traitement des demandeurs de protection, en particulier en outre-mer. S'il ne peut normalement travailler (sauf dérogation), le demandeur d'asile, une fois enregistré en France, a le droit à une allocation le temps que l'État se prononce définitivement sur sa qualité de réfugié. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dirige sa demande, organise un accompagnement social et administratif, propose un hébergement. C'est l'OFPRA, un établissement public indépendant mais placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, qui est d'abord chargé d'apprécier les demandes de protection. Un recours pourra être formé devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), principale juridiction administrative spécialisée en France. Elle rend plusieurs dizaines de milliers de décisions par an. S'il est définitivement débouté de sa demande et qu'il ne peut faire valoir un autre titre de séjour (vie privée et familiale, maladie, etc.), un étranger en situation irrégulière est susceptible d'être reconduit à la frontière, refoulé, voire expulsé ou extradé selon les circonstances. L'éloignement d'un étranger suppose, toutefois, la coopération des personnes concernées et des États de destination. On sait les éloignements contraints délicats. Ils se heurtent notamment, sur le plan du droit, à une série de garanties procédurales, au respect des droits fondamentaux, à l'obtention des titres de voyage nécessaires.

B. Le réchauffement climatique

632 ***Dégradation de l'environnement.*** Depuis la fin de la Guerre froide, nombre d'indicateurs semblent montrer que l'environnement naturel se dégrade de manière considérable (raréfaction de l'eau douce, dépérissement de la vie marine, chute des populations d'insectes, perte de biodiversité, etc.)[1]. Les causes en sont multiples. L'industrialisation des émergents, le changement d'usage des milieux naturels, l'inadaptation de certaines politiques économiques, les modèles de production ou de transport dominants, la surconsommation d'une partie des populations et l'« occidentalisation » des régimes alimentaires contribuent, entre autres, à fragiliser les différents écosystèmes. La croissance continue de la population humaine – + 35 % sur les vingt-cinq dernières années – exerce plus généralement une pression supplémentaire sur les ressources disponibles. Le monde comptait environ un milliard d'individus au début du XIXe siècle, il pourrait en rassembler dix fois plus en 2050. Dans ces conditions, on observe une série de « crises en chaîne » provoquées par cette

1. On pense aux deux « avertissements » lancés en 1992 et 2017 par plusieurs milliers de scientifiques dont l'immense majorité des prix Nobel de sciences (« *World Scientists' Warning to Humanity* »), v. le dernier in BioScience, vol. 67, novembre 2017 (https://academic.oup.com/).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

entrée dans l'anthropocène. Le sort même de l'humanité semble désormais en jeu au regard des excès du développement passé et présent. Plusieurs conflits récents pourraient avoir pour origine la multiplication d'évènements climatiques inhabituels – à l'image des troubles dans le monde arabe pour partie provoqués par des sécheresses records. Plus précisément, les ravages sanitaires liés à la pollution de l'environnement et le réchauffement climatique imputable aux activités humaines apparaissent aujourd'hui comme deux problématiques majeures. Si on insiste traditionnellement et *infra* sur la seconde, la première ne doit pas être négligée. D'après l'Organisation mondiale de la santé, 92 % de la population mondiale vivrait dans des lieux où les niveaux de la qualité de l'air ne sont pas conformes aux limites fixées par l'organisation. Plus de douze millions d'individus décéderaient chaque année en raison d'un environnement dégradé. Un tiers des morts à la suite d'un cancer du poumon ou d'un accident vasculaire cérébral et un quart des décès par infarctus seraient notamment causés par la pollution [1]. En somme, s'agissant de la pollution ou du réchauffement climatique, les conséquences sur la faune, la flore et la biodiversité semblent importantes et l'incidence sur la santé et les conditions de vie de plusieurs millions de personnes déjà saisissante.

633 ***Réchauffement climatique – diagnostic.*** On ne peut que constater, à partir des principales statistiques des conditions météorologiques disponibles, l'instabilité historique du climat dominant [2]. Simplement, depuis un peu plus d'un siècle et les premières révolutions industrielles, l'homme apparaît comme une cause importante et aujourd'hui centrale des changements climatiques observés. La communauté scientifique semble ici unanime. Les cinq rapports publiés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, 1990, 1995, 2001, 2007, 2014) [3] – qui ont impliqué plus de 3 000 scientifiques – confirment l'influence des activités humaines, en particulier celles productrices de dioxyde de carbone, sur la variation actuelle du système climatique [4]. Au rythme actuel,

1. V. notamment le communiqué de presse de l'OMS qui renvoie à des études récentes, 27 septembre 2016 (http://www.who.int/).
2. Depuis la formation de la Terre, il y a plus de quatre milliards d'années, l'équilibre proposé par les rayonnements solaires, les rayonnements telluriques, les vents ou les courants marins, notamment, est sans cesse perturbé par des phénomènes naturels réguliers (rotation de la planète, photosynthèse des végétaux, etc.) ou occasionnels (impact de météorites, séismes et éruptions volcaniques, etc.). Il a même fallu des ruptures majeures pour que les conditions de l'apparition de la vie sur Terre soient réunies.
3. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) créé en 1998, v. les différents rapports d'évaluation (http://www.ipcc.ch/).
4. Plusieurs rapports spéciaux du GIEC ont également été publiés en 2018 et 2019 sur quelques constats spécifiques (exploitation des terres, océans, etc.) et sur les effets du réchauffement actuel. Leurs conclusions insistent sur les méfaits d'une exploitation sans précédent des terres (70 % des terres émergées feraient l'objet d'activités humaines), sur le poids du gaspillage, sur l'intérêt d'un régime alimentaire réduisant la demande en produits animaux, et, plus généralement, sur les avantages indéniables à limiter le réchauffement à 1,5 °C plutôt que 2 °C (moindre hausse du niveau de la mer qui épargnerait ainsi

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

le seuil de 1,5 °C de réchauffement par rapport aux niveaux préindustriels devrait être franchi entre 2030 et 2052. Précisément, la hausse des émissions anthropiques de gaz carbonique (CO2) ou de méthane (CH4) (transports, industries, énergies, déchets, cultures et déforestations), en augmentant artificiellement la couverture de gaz présente dans l'atmosphère, engendre un réchauffement général et continu des températures. Les trente dernières années se révèlent ainsi les plus chaudes que l'histoire ait jamais pu enregistrer. La fonte des calottes glaciaires ou la diminution de l'étendue de la banquise sont en ce sens impressionnantes [1]. Les responsabilités apparaissent bien évidemment plurielles. Pour autant, quand on pèse les émissions anthropiques par pays, la Chine arrive désormais en tête, suivie des États-Unis et de l'Union européenne. Lorsqu'on les rapporte à la population, c'est le Qatar qui domine le classement loin devant les États-Unis et les puissances émergentes – ce qui en dit long sur l'aggravation possible de la situation si la Chine et d'autres continuent à se développer sur le modèle occidental.

634 ***Réchauffement climatique – conséquences générales.*** L'évolution contemporaine du climat n'est pas uniquement négative en matière d'impact social et économique. La hausse des températures peut, en effet, permettre à de nouveaux territoires comme le Groenland, d'accéder à l'indépendance en bénéficiant de ressources jusqu'ici inexploitables. Plus largement, de nouvelles routes commerciales prises sur les glaces peuvent venir désenclaver certains États et relancer les échanges mondiaux. La Russie espère sur ce point l'ouverture de la route Nord entre la Chine et l'Europe, 40 % plus courte que celle qui passe par Suez. Mais les rares effets positifs ne sauraient contrebalancer la somme des effets négatifs. Une étude scientifique parue sur les risques croisés et cumulés des aléas climatiques, et réalisée à partir d'une recension sans précédent

10 millions de personnes, moins de perte de biodiversité, etc.). Mais s'en tenir à 1,5 °C « demanderait des transitions sans précédent dans tous les aspects de la société » (énergie, industrie, gestion des terres, transport, urbanisme – « un changement radical de comportements et de modes de vie » selon la co-présidente du groupe de travail sur les sciences du climat du GIEC), v. Global Warming of 1,5 °C, an IPCC special report on the impacts of global warming of 1,5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, IPCC SR 1.5, 6 octobre 2018 [http://www.ipcc.ch/].

1. Des glaciers bien connus comme la Mer de Glace, en France, ont perdu plusieurs dizaines de mètres d'épaisseur et plus de 50 % de leur surface sur les trente dernières années, avec des conséquences importantes sur l'approvisionnement en eau des régions des plaines, les glaciers constituant des réservoirs en période de sécheresse. Surtout, en raison de la dilatation thermique et de cette fonte des glaces, le niveau moyen des mers s'élève, de plus de 20 cm en un siècle et les prévisions sont ici encore plus alarmantes. Le phénomène, associé à des tempêtes plus fréquentes, contribue notamment à une diminution de la biomasse, à l'érosion de la côte et à la salinisation des sols et des eaux. Les pays sont inégalement exposés mais nulle puissance maritime n'est totalement à l'abri. En France, par exemple, la côte aquitaine semble particulièrement souffrir de cette évolution et c'est bien à Soulac-sur-Mer (Gironde) que le trait de côte recule le plus en Europe.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de la littérature scientifique pertinente sur les 40 dernières années, a d'ailleurs bien montré les conséquences multiples et graves des phénomènes climatiques sur la vie humaine [1]. On observe ainsi la multiplication des tempêtes, sécheresses extrêmes et autres évènements normalement rares. En effet, le réchauffement produit plus d'eau dans l'atmosphère, une eau qui peut ensuite provoquer des catastrophes « naturelles ». L'élévation du niveau de la mer a également pour conséquence que l'onde d'une tempête est plus haute et conduit à davantage d'inondations et de dommages. D'après la grande compagnie de réassurance allemande, Munich Re, on constate ainsi deux fois plus d'évènements de ce genre aujourd'hui qu'il y a trente ans [2]. La hausse du niveau de la mer vient directement menacer de submersion des terres où se concentre pourtant une part importante de la population mondiale (60 % vit à moins de 150 km d'un rivage). Des évènements occasionnels mais répétitifs (inondations, ouragans, etc.) peuvent s'ajouter à la dégradation lente mais continue des écosystèmes. Le phénomène frappe partout et n'épargne d'ailleurs pas les États les plus pollueurs. Dans l'Est des États-Unis, par exemple, et en dix ans seulement, quatre ouragans particulièrement dévastateurs et coûteux se sont succédé : Katrina, 2005 ; Ike, 2008 ; Sandy, 2012 ; Harvey, 2017. Ailleurs, l'intégrité de certains États, comme le Bangladesh ou le Vietnam, paraît directement menacée. Des deltas comme celui du Gange ou du Nil sont particulièrement exposés, et l'existence même de certaines îles-États, comme Tuvalu, est en jeu (même si temporairement ces terres peuvent connaître une extension trompeuse [3]). Plus largement, le phénomène ne peut qu'engendrer une perte de la biodiversité terrestre ou marine. La Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques créée en 2012 estime ici qu'environ 1 million d'espèces animales et végétales sont aujourd'hui menacées d'extinction [4]. Les ressources traditionnelles (pêche, agriculture) en seront d'autant perturbées, ce qui peut encore fragiliser des économies pas suffisamment diversifiées et multiplier les défaillances étatiques [5]. Si les chercheurs sont divisés sur les liens entre

1. C. Mora et al., « Broad Threat to Humanity From Cumulative Climate Hazards Intensified by Greenhouse Gas Emissions », *Nature Climate Change*, 19 novembre 2018 (https://www.nature.com/articles/s41558-018-0315-6).
2. Natural Catastrophe Statistics Online, *NatCatService analysis tool*, 2016 (https://www.munichre.com/).
3. P. S. Kench, M. R. Ford, S. D. Owen, « Patterns of Island Change and Persistence Offer Alternate Adaptations Pathways for Atoll Nations », *Nature Communications*, 9, 2018 (https://www.nature.com/).
4. IPBES, Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services, 2019 (https://www.ipbes.net/global-assessment).
5. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement, « si les températures augmentent de plus de 2° Celsius en Afrique sub-saharienne, 600 millions de personnes supplémentaires de la région pourraient se trouver confrontées à la faim, à de nouvelles épidémies de maladies portées par les moustiques ainsi qu'à des pertes agricoles additionnelles pouvant représenter jusqu'à 26 milliards de dollars d'ici à 2060 », v. PNUD (http://www.undp.org/).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

changement climatique et conflits [1], on peut raisonnablement penser que la rareté plus grande de certaines ressources aggrave les tensions existantes, et menace ainsi la paix et la sécurité internationales. Le stress hydrique pourrait, par exemple, venir compliquer la situation politique au Moyen-Orient ou au Soudan. La diminution des réserves halieutiques contribue aussi au développement de la piraterie. Enfin, la hausse des températures est susceptible d'avoir un impact important sur la santé. Des vagues de canicules menacent les plus fragiles, rendent imprévisibles les mutations des espèces microbiennes, renforcent les maladies à transmission vectorielle (qui représentent pour l'OMS 17 % des maladies infectieuses, plus d'un million de morts chaque année). L'ensemble de ces conséquences est de nature à forcer à l'exil des millions de personnes et ainsi accentuer la pression migratoire sur les États limitrophes – souvent déjà fragiles – ou sur les États plus protégés, comme en Europe. Plus de 150 millions de personnes devraient être déplacées d'ici 2050 en raison des incidences concrètes du changement climatique d'origine anthropique [2]. Les tensions diplomatiques et sociétales provoquées par ces « réfugiés » ou « déplacés » environnementaux ne peuvent être négligées. Le coût de l'adaptation nécessaire des États atteindrait finalement plusieurs centaines de milliards de dollars annuels d'ici 2050 si on se fie au dernier rapport du GIEC.

635 ***Réchauffement climatique – réaction des acteurs des relations internationales.*** Les États cherchent bien sûr à atténuer la hausse des températures constatée et à s'adapter aux conséquences dommageables de l'élévation en cours. Mais, au-delà du verbe, les instruments promus apparaissent limités, encore embryonnaires et fragmentés, malgré la publicité faite à certains comme le Protocole de Kyoto (1997) ou l'Accord de Paris (2015). Il a déjà fallu attendre le milieu sinon la fin du XX[e] siècle pour que l'on prenne la mesure de l'impact sur le climat des activités humaines [3]. Si le Programme des Nations Unies pour l'environnement

1. V. par exemple J. Mazo, « Climate Conflict : How Global Warming Threatens Security and What to Do About It », International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper n° 409, 2010 [https://www.iiss.org].
2. Il y aurait bien, selon un rapport paru dans la revue *Science*, un lien entre les fluctuations de la température et le nombre de réfugiés. Si les émissions de gaz à effet de serre devaient se poursuivre sur le même rythme, le nombre de demandeurs de protection arrivant en Europe pourrait ainsi tripler d'ici la fin du siècle, v. A. Missirian et W. Schlenker, « *Asylum Applications Respond to Temperature Fluctuations* », *Science*, 22 décembre 2017, vol. 358, p. 1610-1614.
3. On peut en ce sens reprendre le célèbre paragraphe d'un arrêt de la Cour internationale de Justice qui traduit bien une certaine prise de conscience internationale des enjeux environnementaux : « [a]u cours des âges, l'homme n'a cessé d'intervenir dans la nature pour des raisons économiques et autres. Dans le passé, il l'a souvent fait sans tenir compte des effets sur l'environnement. Grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience croissante des risques que la poursuite de ces interventions à un rythme inconsidéré et soutenu représenterait pour l'humanité – qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures –, de nouvelles normes et exigences ont été mises au point, qui ont été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(PNUE) fut institué en 1972, la première mobilisation internationale notable s'agissant de l'évolution du climat date certainement de 1979 avec la tenue, sous les auspices de l'ONU, d'une conférence mondiale sur le sujet. Les chocs pétroliers et des phases de sécheresse particulièrement graves (Éthiopie, 1984) ont ensuite contribué à une prise de conscience de la fragilité des écosystèmes et des conséquences des activités de l'homme sur la nature. Mais ce n'est qu'à la toute fin de la Guerre froide qu'un « thermomètre » fut institutionnalisé, avec la création du GIEC en 1988 (prix Nobel de la paix en 2007). Une autre étape importante fut franchie en 1992, à Rio, puisque les États adoptèrent un premier instrument central : la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC, entrée en vigueur en 1994, 197 parties en 2021). Il permet la tenue régulière des fameuses COP (conférence des parties) depuis la première à Berlin en 1995, en passant par celle de Kyoto (1997) qui adoptera le fameux Protocole à la Convention de 1992, et jusqu'à celle de Paris (« COP21 », 2015) et la conclusion de l'Accord de Paris sur le climat. Ce dernier instrument est désormais applicable à 187 États ainsi qu'à l'Union européenne, les États-Unis ayant fini par revenir dans le cercle des parties. Face à l'urgence de la lutte contre le réchauffement climatique et compte tenu de la mobilisation populaire et médiatique, un sommet exceptionnel des Nations Unies sur le climat s'est également tenu en septembre 2019. Une centaine de dirigeants, de chefs d'entreprise et de représentants de la société civile étaient présents. Mais, au-delà de certains discours très offensifs, comme celui de la jeune Suédoise Greta Thunberg, aucun des principaux pollueurs n'a pris d'engagements majeurs à accélérer ses efforts dans la nécessaire limitation des émissions de gaz à effet de serre. Plus largement, les efforts visant à la conclusion d'un nouveau traité international susceptible de centraliser et développer les principes fondamentaux du droit international de l'environnement (droit à un environnement sain, principe de précaution, prévention et réparation des dommages à l'environnement, etc.) – tout en prévoyant un mécanisme de suivi – n'ont pas abouti à ce jour. Le « Pacte mondial pour l'environnement » porté par la France rencontre encore trop d'oppositions pour que les perspectives soient ici favorables. Il reste à voir dans quelle mesure Joe Biden pourra relancer les efforts américains en la matière, contribuer avec la Chine et l'Union européenne à une sorte de course vertueuse au leadership dans la lutte contre le réchauffement climatique.

636 ***Réchauffement climatique – obstacles à une régulation ambitieuse du phénomène.*** La régulation du réchauffement climatique se heurte à de nombreuses résistances politiques. La gouvernance globale sur le sujet, qui ne peut prendre tout son sens que dans le cadre universel, rassemble

exigences nouvelles convenablement appréciées non seulement lorsque des États envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé », in *Affaire relative au projet Gabcikovo-Nagymaros*, Arrêt du 25 septembre 1997, *Recueil* 1997, 7, § 140.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et oppose des ONG, différents syndicats, les agences onusiennes, les fondations et associations de savants, et surtout les États. Ces derniers n'entendent pas que des mesures trop contraignantes viennent fragiliser leurs développements économiques ou les mettre en difficulté au regard de leurs concurrents. Bref, en forçant un peu le trait, le Sud a tendance à rendre responsable le Nord de la situation et à exiger des double-standards dans d'éventuelles normes adoptées pour limiter l'émission de gaz à effet de serre. Les membres du « Groupe des 77 », qui rassemblent pourtant les gros pollueurs que sont certains émergents, continuent de protester contre cet Occident « moralisateur » qui empêche le Sud, au nom du respect de l'environnement, de suivre la voie que le Nord a prise pour garantir son développement. Le principe de « responsabilités communes mais différenciées » masque mal les divergences entre pays développés et pays émergents, entre la Chine et les États-Unis notamment [1]. Vu de loin, l'Accord de Paris (2015) se présente néanmoins comme le premier accord à vocation universelle sur le climat qui affiche de hautes ambitions. Il s'agit de contenir l'augmentation moyenne de la température en dessous de 2 C par rapport à l'ère préindustrielle et même de « poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5 C » (article 2), un objectif défendu par l'alliance des petits États insulaires, qui rassemble 44 des États les plus touchés par les effets du changement climatique – tout en n'étant responsables que d'un pourcentage infime des émissions globales de gaz à effet de serre. Chaque partie doit alors régulièrement revoir ses « engagements » à la diminution des émissions de gaz à effet de serre et adopter des mesures de plus en plus exigeantes. Le texte prend également en compte le développement et les besoins spécifiques de certains États. Il est ainsi question de l'engagement financier des pays industrialisés (100 milliards de dollars par an) et de transferts de technologie afin de permettre l'adaptation de pays moins avancés à une économie décarbonée [2]. L'Accord de Paris prévoit d'accroître tous les cinq ans les engagements de réduction des émissions. Il nécessite des décisions complémentaires de la COP (harmonisation des contributions nationales, mise en place du bilan mondial quinquennal ou organisation du mécanisme de transparence et de contrôle, etc.) [3]. Vu de près, il est

1. Ces deux grandes puissances n'ont d'ailleurs pas ratifié le Protocole de Kyoto entré en vigueur en 2005, qui posait des engagements contraignants, en particulier pour les pays développés, en visant dans la période d'engagement 2008-2012 à réduire d'au moins 5 % par rapport à leur niveau de 1990 les émissions de six gaz à effet de serre (les engagements varient selon les États).
2. L'entrée en vigueur de l'Accord demeurait conditionnée à la ratification de l'instrument par au moins 55 États responsables d'au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre. Une telle clause fut satisfaite moins d'un an après sa conclusion. Il faut toutefois souligner, et on l'a déjà dit, que les énoncés véritablement normatifs de cette convention sont limités. On y trouve beaucoup d'objectifs et d'engagements généraux (atteindre la neutralité carbone, soutenir le désinvestissement des énergies fossiles, exemplarité des pays développés, etc.), mais pas de système de sanctions ou de taxe incitative, simplement un souci de transparence et de responsabilité collective. En somme, son efficacité reposera surtout sur les dispositifs nationaux qui pourront être adoptés.
3. Le « Dialogue de Talanoa » institué depuis et les conclusions du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement climatique supérieur à 1,5 °C devaient plaider pour que

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

douteux que l'Accord soit suffisant à contrer efficacement le réchauffement climatique en cours. Il ne semble ni avoir les moyens de ses ambitions, ni répondre à l'urgence actuelle : les émissions ont crû plus vite que prévu et les effets amplificateurs du système climatique sont plus importants qu'on ne le croit. Les années 2016, 2019 et 2020 se classent ainsi parmi les plus chaudes jamais enregistrées. La production de charbon, de pétrole ou de gaz continue d'augmenter. En réalité, les « contributions » des États ne sont pas même suffisantes pour descendre en dessous des 3 °C d'ici la fin du siècle selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement [1]. L'aide financière promise n'est pas non plus à la hauteur des engagements initiaux et se présente surtout sous la forme de prêts, ce qui augmente l'endettement des pays en développement. Enfin, le régime international du climat, avec ses COP, est une machine lente à se mettre en route, complexe à suivre, certainement inadaptée à l'urgence climatique actuelle.

C. Les épidémies et pandémies

637 ***Mesure de la menace.*** Une épidémie désigne traditionnellement le phénomène par lequel une maladie infectieuse et contagieuse se répand rapidement dans une population cible. Celles qui peuvent avoir ordinairement des conséquences mortelles doivent être ici distinguées tant elles viennent parfois perturber les relations internationales. Lorsque l'épidémie atteint un seuil important, que de larges zones géographiques ou bassins de populations sont touchés, *a fortiori* lorsque l'affection en cause est une nouvelle maladie, on parle d'ailleurs de pandémie. On songe à la peste noire au XIVe siècle qui a tué entre 30 et 50 % de la population européenne ou au VIH/SIDA qui touche probablement près du quart de la population de l'Afrique du Sud-Ouest et qui pourrait être responsable, d'ici 2025, de la mort de 10 % de la population africaine. Plusieurs maladies, par ailleurs, ont connu des phases pandémiques au cours de l'histoire (variole, rougeole, tuberculose, lèpre, malaria, fièvre jaune, etc.) avant d'être éradiquées ou pour partie régulées. Les épidémies et pandémies comptent ainsi depuis longtemps parmi les facteurs venant menacer la vitalité d'une nation, la dynamique des échanges internationaux. Il suffit de se souvenir de l'épidémie de peste qui s'est propagée dans Athènes lors de la Guerre du Péloponnèse et qui a pu contribuer à fragiliser encore davantage les positions de la cité maritime face à sa rivale Sparte. Les épidémies et pandémies eurent parfois dans l'histoire des bilans humains bien plus importants que les guerres qui leur sont contemporaines. On se rappelle ainsi que la grippe espagnole a fait entre 20 et 50 millions de morts au début du XXe siècle, soit davantage que la concomitante Première

---

les États « musclent » leurs engagements lors des prochaines COP. La COP 24 qui s'est tenue à Katowice, en Pologne, n'a pas revu l'ambition initiale mais est simplement parvenue à l'adoption d'un guide d'application de l'Accord de 2015(« *rulebook* ») afin de clarifier l'évaluation des progrès réalisés par chacun.

1. Emissions Gap Report 2020 [https://wedocs.unep.org].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Guerre mondiale. À l'évidence, le Covid-19 montre à quel point les pandémies sont encore susceptibles d'avoir des effets majeurs dans les relations internationales.

638 ***Développement des épidémies et pandémies.*** La diffusion des maladies infectieuses est évidemment fonction de la multiplicité des contacts entre porteurs potentiels, à l'instar du rôle des animaux migrateurs dans la prolifération de certaines affections aiguës ou chroniques. La peste de 1348 s'était ainsi répandue par les relations entre marchands de la péninsule italienne. Dans ces conditions, le développement des échanges humains par l'ouverture relative des frontières et la démocratisation des moyens de transport, comme les migrations de masse, conduisent à une plus grande circulation des virus et bactéries responsables de maladies assez graves. Nombre d'épidémies et de pandémies se sont ainsi développées depuis les années 1980 et ont accompagné la mondialisation observée durant cette période : syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA), syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), Ebola, grippe H1N1 ou coronavirus (Covid-19). Même si la globalisation des relations humaines peut aussi permettre une plus grande coopération entre les différents acteurs, étatiques ou non, dans les efforts et les protocoles nécessaires pour contrer les épidémies ou pandémies contemporaines, la circulation des hommes ou biens et marchandises facilite indéniablement la propagation des virus. L'apparition et la multiplication de microbes pathogènes peuvent aussi être causées par des catastrophes « naturelles » qui fragilisent les conditions sanitaires et poussent à l'exil, les cultures ou croyances religieuses hostiles à certaines préventions ou à certains traitements, la faiblesse des structures médicales locales qui ne sont pas en mesure de répondre rapidement à de premières alertes, le tourisme médical qui favorise notamment le contact avec des germes qui ne sont pas habituels, les mouvements d'animaux, et la mutation de certains écosystèmes tant la destruction de milieux naturels peut également soutenir la diffusion de maladies, comme ce fut le cas avec le virus Ebola, apparu au Congo à la suite de contacts contraints par la déforestation entre des grands singes et des hommes. Les épidémies et pandémies prospèrent particulièrement dans une situation conflictuelle car celle-ci entraîne notamment l'affaiblissement des hommes (blessures, malnutrition, exil, etc.), une aggravation des conditions sanitaires (par exemple : coupures d'eau et d'électricité, manque de carburant pour les générateurs ou les pompes à égout), et une dégradation du système de santé des pays impliqués (destruction des structures, pénurie de médicaments, fuites de médecins qui ne sont plus payés ou qui sont menacés). Le conflit au Yémen, depuis 2015, fournit un exemple saisissant des liens entre crise et épidémie. Dans ce pays qui voit durement s'affronter la rébellion houthiste – qui serait soutenue par l'Iran et qui fut un temps alliée aux partisans de l'ex-président Saleh – et le gouvernement légitimiste de Abdrabbo Mansour Hadi qui bénéficie du soutien de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis, une épidémie de choléra ou de « cas suspectés » de choléra aurait fait plus de 300 000 victimes.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

En toute hypothèse, les épidémies et pandémies peuvent venir affaiblir toute une région, déstabiliser l'économie et la démographie d'un État, mettre en péril la croissance mondiale [1]. Des chercheurs de l'Université d'Oxford, en coopération avec la Global Challenges Foundation, ont récemment considéré que la pandémie était l'un des 12 risques majeurs menaçant l'humanité [2]. Cette perspective revient d'ailleurs souvent dans les différents exercices d'anticipation et de prospective auxquels se livrent les États [3]. En France, le Livre blanc de 2013 évoque à cet égard le risque d'une nouvelle pandémie liée à l'émergence d'un virus franchissant la barrière des espèces [4]. Il est vrai qu'une maladie semblable à la grippe espagnole ferait certainement bien plus de morts aujourd'hui qu'elle n'en a fait au début du XXe siècle. On ne peut exclure non plus que des affections majeures soient provoquées et deviennent une arme employée contre un adversaire. Quelques précédents dans l'histoire, l'évolution générale de la conflictualité et des menaces, et la formation d'outils modernes de génie génétique soulignent à quel point le recours à des armes biologiques doit renforcer l'attention accordée aux épidémies et pandémies [5]. Elles peuvent menacer le système international dans son ensemble, et en particulier les relations économiques et humaines, puisque ces flux peuvent être altérés ou suspendus en raison des risques de transmission.

639 ***Pandémie de Covid-19.*** La pandémie de Covid-19 de 2020 fournit une première illustration des dommages que des agents pathogènes peuvent causer dans un monde décloisonné et qui a vu le trafic aérien tripler en trente ans. Probablement porté par un contexte global de déforestation et de déséquilibre des écosystèmes, le Covid-19 est une maladie provoquée par un coronavirus qui provoque des affections relativement classiques

1. Des fictions récentes, comme le film *Contagion* (S. Soderbergh, États-Unis, 2011) attestent d'ailleurs d'une nouvelle conscience des dommages liés aux conséquences de tels phénomènes. On ne peut exclure qu'un agent pathogène d'un nouveau type, une nouvelle forme de grippe, par exemple, apparaisse et, dans le contexte global actuel, se diffuse facilement et fasse un grand nombre de victimes. Elle pourrait ainsi combiner la mortalité de la rage, la longue incurabilité d'Ebola (avant qu'un vaccin ne soit trouvé), la contagion du rhume ou l'incubation du VIH. On connaît les alertes régulières de Bill Gates et de sa Fondation sur le risque pandémique.
2. Global Challenges Foundation, University of Oxford, février 2015 [https://api.globalchallenges.org/].
3. Dès 2004, le National Intelligence Council (NIC) américain estime que seuls deux événements pourraient mettre un terme à la globalisation à l'horizon 2020 : une guerre mondiale ou une pandémie, v. « Mapping the Global Future », Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, décembre 2004 [https://www.dni.gov/files/]. L'hypothèse d'une pandémie née dans une zone à forte densité et où les contacts entre humains et animaux sont très présents fut même ensuite spécialement envisagée par le NIC, v. « Global Trends 2025: A Transformed World », Report of the National Intelligence Council, novembre 2008 [https://www.dni.gov/files].
4. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Ministère de la Défense, 2013 [https://www.defense.gouv.fr/]. V. plus globalement J.-B. Jeangène Vilmer, « Il n'y aura pas de monde d'après », *Politique internationale*, vol. 168, 2020, p. 131-156.
5. V. ss 584 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(rhume) et parfois des pathologies plus sévères (détresses respiratoires). Identifié en janvier 2020 en Chine, le Covid-19 s'est rapidement répandu dans le monde et la situation fut qualifiée de pandémie par l'OMS en mars. Très contagieux, parfois avant d'être symptomatique (spécialement certains « variants »), le virus en cause a conduit nombre d'autorités à prendre des mesures exceptionnelles pour entraver sa circulation. Le Covid-19 a néanmoins causé le décès de plusieurs millions de personnes dans le monde (essentiellement dans les trois pôles de la globalisation : en Asie, en Europe et aux États-Unis). Il a engendré la plus grave crise sanitaire depuis plus d'un siècle. Au-delà des décès directement imputables au virus, ses effets sont sans précédent que ce soit dans les domaines sociaux, économiques et politiques.

Les mesures drastiques prises pour ralentir la circulation du virus (confinements, fermeture de nombre de services publics, restrictions aux voyages, fonds spécifiques pour soutenir les entreprises paralysées, etc.) ont contribué à des chutes spectaculaires des richesses produites par les États concernés et à l'accroissement de leurs dettes. La pandémie a engendré un choc tant sur l'offre que sur la demande – ce qui n'est pas commun. La production s'est d'abord effondrée. On le sait, nombre de grandes entreprises ont besoin de s'approvisionner à l'étranger en matières premières pour produire des marchandises. La chaîne de fabrication inclut aussi souvent des éléments d'assemblage ou des pièces détachées qui sont produits ailleurs. L'approvisionnement et la production (« *supply chain* ») sont donc assez dépendants du contexte global, de la situation des États « usines » du monde, de l'ouverture des marchés. En l'espèce, la fermeture des circuits en Chine comme la suspension des échanges maritimes et aériens ont contribué à répercuter partout les difficultés subies en affectant notamment les marchés du pétrole, du transport, des voyages, du luxe et de l'automobile. De nombreuses ruptures dans les chaînes d'approvisionnement furent constatées, avec un effet domino lorsqu'un seul sous-traitant se retrouvait paralysé. La baisse des revenus et le report de certains achats ont ensuite participé à l'entrée dans une phase de récession. La panique a alors gagné le monde de la finance qui s'est pour partie effondré, alimentant ainsi les difficultés globales. Dans un monde confiné, certains États furent économiquement plus touchés que d'autres, en particulier ceux dépendants de l'exportation de matières premières, d'envois de fonds depuis l'étranger, du tourisme. Sur le plan social, le suivi en temps réel de l'évolution de la pandémie a certainement entraîné des anticipations excessives qui ont accru les tensions observées sur certains biens de consommation. La circulation et le renouvellement de la pandémie ont finalement aggravé ses effets sur l'économie et la société. Sur le plan politique et sécuritaire, la pandémie de Covid-19 a aussi contraint les organisations et puissances interventionnistes (« Casques bleus », opérations extérieures étatiques) à limiter leurs engagements et à laisser ainsi les acteurs subversifs prospérer. Plusieurs groupes criminels peuvent aussi profiter de certaines contre-mesures mises en place, comme le confinement, et de la peur des populations

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

pour multiplier les arnaques en ligne. Enfin, certaines puissances sont tentées d'exploiter la situation pour renforcer leurs positions [1].

640 ***Gouvernance sanitaire.*** Depuis le XIXe siècle et la Conférence sanitaire internationale de 1851, première d'une série importante de rencontres (jusqu'en 1938) destinées à lutter contre le choléra, la peste noire ou la fièvre jaune, les États ont pris conscience de la nécessité d'actions concertées pour limiter les épidémies et leurs effets. Des conventions sanitaires internationales furent conclues, même s'il s'agissait surtout, à l'origine, de protéger l'Europe contre les maladies et que nombre d'États ne voulurent pas entraver ainsi un commerce international qui leur était profitable. Plusieurs organismes sanitaires régionaux ont néanmoins été institués, à l'exemple du Conseil supérieur de santé de Constantinople (1839), avant qu'une première organisation intergouvernementale n'apparaisse, le Bureau sanitaire panaméricain (1902). On peut également ici citer la fondation, à Paris, de l'Office international d'hygiène publique (à la suite de la Conférence de Rome, 1907). Cet Office était chargé d'informer les États parties sur les maladies transmissibles « quarantenaires » et les contre-mesures nécessaires. Première organisation sanitaire permanente et à vocation universelle, l'Office fut confronté aux développements de maladies exotiques (typhus, tuberculose) et à leur diffusion rapide en raison de l'utilisation croissante du transport aérien et ferroviaire. L'Organisation d'hygiène fut créée en 1923 après la Grande Guerre et dans le cadre de la Société des Nations. Elle fédéra notamment les études d'experts sur certaines maladies comme la malaria ou la lèpre et mit à disposition des États demandeurs du personnel technique afin de les aider à faire face aux épidémies.

L'Organisation mondiale de la santé bénéficia de ces premières expériences et s'imposa rapidement comme la pierre angulaire de la gouvernance contre les épidémies et pandémies. Il s'agit d'une institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies [2], au même titre que l'UNESCO ou l'UNICEF notamment, dont le siège est à Genève, qui fut créée en 1948 et qui rassemble aujourd'hui 194 États parties, classés dans six groupes géographiques afin de prendre en compte les enjeux sanitaires spécifiques à chacune des zones identifiées. L'ambition de l'OMS dépasse la seule lutte contre les maladies infectieuses puisqu'elle a pour objectif général d'« amener tous les peuples au niveau de santé le plus haut possible » [3]. L'organisation peut mettre à son actif une réussite indéniable

1. La Russie, par exemple, y a vu l'occasion de fragiliser les États-Unis sur le plan énergétique en contribuant, par son refus de restreindre sa production de brut alors que la demande s'écroulait en raison de la paralysie de l'économie chinoise, à mettre en péril nombre de producteurs américains d'hydrocarbures. En effet, plus le cours du baril de Brent baisse (moins de 30 $ en mars 2020 contre près de 70 $ au début de l'année) moins le schiste est avantageux et viable économiquement. Le baril de pétrole américain est même temporairement passé sous le seuil de zéro dollar en raison de la saturation du marché et du coût du stockage.
2. V. ss 458.
3. Elle peut compter sur plus de 7 000 employés (en particulier des médecins, des experts ou des gestionnaires, répartis dans plusieurs bureaux régionaux). Le préambule du

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

dans la disparition de certaines maladies. L'OMS a ainsi annoncé, en 1980, que la variole avait été éradiquée à la suite de plus de deux décennies de campagnes de vaccination et de stratégies d'alertes et d'endiguement. L'« Initiative globale d'éradication de la poliomyélite » a également produit des résultats assez encourageants – avec, parfois, une alliance sur le terrain avec d'autres institutions comme l'UNICEF (Irak, 2016). Mais l'OMS a toutefois été en difficulté lorsqu'elle a été accusée d'alertes excessives (dans le cas, par exemple, de la crise du virus H1N1), de conflits d'intérêts liés à des contributions volontaires à son budget, ou de passivité en raison de la pression de certaines grandes puissances pour minorer la crise sanitaire observée (lors de l'ouragan Katrina, et, surtout, lors de la pandémie de Covid-19). Sa marge de manœuvre a aussi pu paraître limitée quand elle a pris des recommandations, notamment dans les années 1980, qui irritèrent l'industrie pharmaceutique. Nombre de ses politiques et frais de fonctionnement furent à certaines périodes considérés comme trop coûteux. L'OMS a toutefois su inventer des mécanismes et protocoles efficaces comme le Règlement sanitaire international (2005) ou le *Global Outbreak Alert and Response Network* (GOARN), un réseau d'experts et d'instituts qui permet une réaction rapide en cas d'épidémie ou de risque épidémique. Plus généralement, l'ONU a pu faire de la lutte contre certaines épidémies ou pandémies un des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD – l'objectif 6 visait à combattre le VIH, le paludisme et d'autres maladies) ou un axe fort de son programme – assez utopique – de développement durable à l'horizon 2030 (3e des 17 objectifs) [1]. Aujourd'hui, et à la suite du Covid-19, il est question que l'OMS soit au centre d'un nouveau traité plus spécifique aux pandémies [2]. Un tel instrument viendrait développer le Règlement sanitaire international, prévoir des systèmes d'alerte plus efficients, organiser et coordonner les réponses médicales dans une plus grande transparence. On peut néanmoins douter, au regard des divisions observées lors de la crise du Covid-19 et des diplomaties concurrentes adoptées à l'égard des masques ou des vaccins, qu'un tel projet aboutisse en l'état actuel des relations internationales.

---

statut constitutif de cette organisation énonce que « [l]a santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité ; elle dépend de la coopération la plus étroite des individus et des États ». L'OMS vient principalement établir des normes en ce qui concerne les maladies et les médicaments (liste des médicaments essentiels), donner des conseils alimentaires ou sanitaires, rechercher des vaccins (comme lors de la nouvelle épidémie d'Ébola en 2016), intervenir au côté des États et en partenariat avec d'autres institutions ou acteurs pour lutter contre une épidémie, et proposer des bilans et évaluations sur la santé dans le monde.

1. A/69/L.85, 12 août 2015.
2. V. ici l'appel de 26 chefs d'État et de gouvernement, in *Le Monde*, 29 mars 2021.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TITRE 3

La fragmentation du monde

641 ***Interrogation.*** Deux phénomènes ont façonné le XX^e^ siècle, en particulier dans ses dernières années : l'ascension puis la domination universelle d'une puissance occidentale – les États-Unis – et la diffusion parallèle d'un modèle de valeurs, le libéralisme (politique et économique). L'ensemble a contribué à forger un ordre international, à introduire des repères à même d'apporter de la stabilité aux relations interétatiques et de garantir *a minima* la paix et la sécurité internationales. Quid de ces deux phénomènes dans le monde actuel ? La puissance semble d'abord se disperser, les États-Unis ne sont plus en mesure d'exercer la domination qui était la leur durant les premières décennies de la Guerre froide et surtout au lendemain de la chute du Mur. Le monde n'est donc plus unipolaire et la configuration actuelle, incertaine, glisse vers une confrontation entre une puissance ascendante, la Chine, et une puissance établie fragilisée, les États-Unis. Dans ce contexte, et en parallèle, le libéralisme semble subir une sorte de ressac. La démocratisation des régimes politiques et la diffusion des droits de l'homme et de la liberté de marché rencontrent ainsi des oppositions renouvelées. Les émergents veulent se moderniser mais pas s'occidentaliser. Au demeurant, même l'Europe et les États-Unis contribuent à fragiliser des valeurs qui étaient initialement les leurs. En somme, tant les identités politiques que les rapports de puissance apparaissent aujourd'hui indécis.

Pour mieux comprendre le « nouveau désordre international », il semble donc nécessaire de revenir sur l'homogénéisation contestée des valeurs politiques et juridiques comme sur la dévolution incertaine de la puissance.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 1

L'homogénéisation contestée des valeurs

642 ***Définition.*** Par homogénéisation, il faut ici entendre le rapprochement des modes d'organisation politique et économique ainsi que des protections accordées aux individus au sein des différents États qui composent le monde. L'homogénéisation sur le long terme est ainsi indéniable. Elle a pu se faire sur trois plans : les régimes politiques avec une tendance à la démocratisation de l'ensemble des modèles de gouvernement ; les valeurs juridiques avec la reconnaissance continue des droits de l'homme ; et les échanges économiques avec le développement d'une économie de marché globalisée. L'ensemble renvoie à la diffusion de pratiques essentiellement occidentales à l'origine [1]. Mais le phénomène est toutefois précaire, à l'instar – on le verra – de la domination politique du vieux monde. Les contestations se multiplient depuis quelques années. Elles proviennent d'abord de l'« extérieur ». La Chine ou la Russie, deux puissances ascendantes, ne cessent de dénoncer ces valeurs, au moins s'agissant des droits de l'homme et de la démocratie. Elles sont les nouvelles voix d'une idéologie « anti-moderne ». Mais les contestations sont aussi « internes ». Certains des acteurs qui les ont adoptées les fragilisent. Des démocraties évoluent vers des modes déviants, des sortes de « démocratures » ou démocraties « illibérales » [2] avec une dérive autori-

1. On peut reprendre ici les propos de Samuel Huntington : « l'Occident diffère des autres civilisations non par la manière dont il s'est développé, mais par le caractère particulier de ses valeurs et de ses institutions [...] L'Europe, comme l'a dit Arthur M. Schlesinger Jr., est la source, l'*unique* source des notions de liberté individuelle, de démocratie politique, d'autorité de la loi, de droits de l'homme et de la liberté culturelle [...]. Ce sont des idées typiquement *européennes*, elles ne sont ni asiatiques, ni africaines ou moyen-orientales, sauf par adoption », in *Le choc des civilisations et la reconfiguration de l'ordre mondial*, *op. cit.*, p. 345.
2. Le concept de démocratie « illibérale », un temps forgé par F. Zakaria [« The Rise of Illiberal Democracy », *Foreign Affairs*, vol. 76, nov/dec 1997, p. 22-43], est moins rigoureux scientifiquement que puissant médiatiquement. En effet, on peut se demander si une démocratie qui ne garantirait pas ou plus la séparation des pouvoirs ou les droits de l'homme, de l'opposition et des minorités pourrait encore prétendre à la qualité même de démocratie. V. aussi E. Dubout, « Démocratie illibérale et concept de droit », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2021, chron. n° 10. Il n'en demeure pas moins que certains dirigeants, comme Viktor Orban (Hongrie), ont pu se placer volontairement sous cette expression et défendre ensuite le concept de démocratie chrétienne notamment, v. R. Krakovsky, *Le populisme en Europe centrale et orientale*, Paris, Fayard, 2019, 350 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

taire du pouvoir fondée sur un populisme accompagné d'un fort contrôle des médias et des opposants politiques. Le libéralisme politique est aussi menacé par les mesures de replis et de surveillance prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou contre les pandémies. Elles provoquent des ruptures d'équilibres entre sécurité et liberté. Enfin, longtemps triomphant, le libéralisme économique est également contesté à cause des inégalités qu'il peut produire, de la corruption qu'il semble entraîner, ou de la dépendance stratégique qu'il est susceptible d'engendrer.

SECTION 1

Les droits de l'homme

643 ***Acception.*** La notion même de « droits de l'homme » paraît insaisissable. Elle fait notamment référence à une somme de prérogatives reconnues *naturellement* à l'homme, à l'affirmation que tout être humain aurait des droits « inhérents à sa personne, inaliénables et sacrés » et ainsi opposables à la société et au pouvoir. Le droit positif des droits de l'homme consiste alors en une reconnaissance juridique de libertés individuelles et collectives que l'État garantit aux individus placés sous sa juridiction [1]. Le régime est ainsi fondé sur des normes et institutions qui relèvent tant de l'ordre juridique international (sur le plan régional et universel) que de l'ordre interne (telles que consacrées et organisées par la norme suprême de la communauté en cause). Si les droits de l'homme se sont développés au cours du XX^e^ siècle, ils suscitent depuis toujours des réserves. Et celles-ci se renouvellent depuis quelques années.

§ 1. Un développement progressif

644 ***Reconnaissance des droits de l'homme.*** Sur le plan de la reconnaissance internationale des droits de l'homme, la vraie rupture intervient après la Seconde Guerre mondiale, même si on trouve quelques précédents dans l'interdiction de l'esclavage au XIX^e^ siècle [2], dans la reconnaissance de droits humanitaires aux civils et combattants lors des conférences de La Haye à l'aube du XX^e^ siècle, ou dans l'affirmation de premiers droits économiques avec la création de l'Organisation internationale du Travail en 1919. Avec la Charte des Nations Unies, cependant, les États s'engagent pour la première fois dans un traité international à promouvoir

1. V. ss 407 s.
2. V. M. Erpelding, *Le droit international antiesclavagiste des « nations civilisées » (1815-1945)*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2017, 927 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

et protéger les « droits de l'homme »[1]. En un peu plus de soixante-dix ans, ce sont plusieurs conventions qui ont été adoptées et qui sont venues énoncer toute une série de droits que l'on classe habituellement et scolairement en trois générations[2]. Ces dernières sont de portée et de reconnaissance inégales mais les droits qui s'y rapportent concernent la vie privée comme la vie publique et nécessitent le soutien d'un régime politique ouvert et équilibré. L'ensemble des droits de l'homme suppose en effet non seulement que les États s'abstiennent de certaines pratiques contraires aux énoncés acceptés mais également qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires (sur les plans juridique et judiciaire) pour en garantir le respect.

645 ***Agents de défense et de promotion.*** Les droits de l'homme peuvent être promus et défendus par les États dans leurs relations multilatérales ou bilatérales, mais aussi par des organisations non gouvernementales ou par des entreprises qui peuvent y voir, ici, un label auquel certaines opinions publiques sont désormais sensibles[3]. Plusieurs moments incarnent au XX^e^ siècle cette montée en puissance des droits de l'homme dans les relations internationales. On pense à 1945, bien évidemment, avec la conclusion de la Charte des Nations Unies, mais aussi à 1977 avec le début des activités du Comité des droits de l'homme (l'organe du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté en 1966), l'arrivée au pouvoir d'un président américain plus sensible à cette problématique (Jimmy Carter) ou l'attribution du prix Nobel de la paix à l'ONG Amnesty International ; et enfin à 1989 avec la fin de la Guerre froide qui conduit – brièvement – à une sorte d'« âge d'or » du multilatéralisme en général et de la promotion des droits de l'homme en particulier. Ces droits se sont finalement affirmés tant sur le plan multilatéral que dans les relations bilatérales.

646 ***Multilatéralisme.*** Sur le plan multilatéral, d'abord, plusieurs instruments protecteurs des droits de l'homme, dont les « instruments de

1. V. ss 410.
2. Les droits de la première génération correspondent à la promotion de la liberté individuelle et à la protection de cette liberté contre les violations de l'État. On y trouve un certain nombre de droits civils (égalité, liberté d'expression, droit à la vie, entre autres), de droits juridiques (protection contre l'arrestation arbitraire, présomption d'innocence, etc.), ou de droits politiques (droit de vote ou droit d'adhérer à un parti politique). Les droits de la deuxième génération sont ceux qui touchent à la manière dont les hommes vivent ensemble. Il y est notamment question d'égalité dans l'accès aux biens et aux services de l'État. On y trouve les droits sociaux (droit à l'éducation ou droit à la santé) et des droits économiques (droit au travail, droit au logement, etc.). Enfin, les droits de la troisième génération renvoient à ceux qui concernent les effets de la mondialisation ou de l'industrialisation. Ce sont les droits de la solidarité tels que le droit au développement durable ou à un environnement sain. Les droits de la troisième génération comprennent également les réflexions actuelles sur les progrès scientifiques et la régulation nécessaire du génie génétique.
3. Même des institutions longtemps réservées sur certains droits avancés n'hésitent plus à prendre position, à l'image de l'Église catholique qui a modifié, en 2018, sa doctrine à l'égard de la peine de mort en l'estimant désormais « inhumaine » (les trois quarts des États prohibent à présent ou n'appliquent plus la peine capitale).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

base » ont été conclus entre 1965 et 2006 et ratifiés, pour l'essentiel, par l'immense majorité des États. Ils contribuent, avec les mécanismes onusiens comme ceux mis en place par le Conseil des droits de l'homme (le fameux examen périodique universel – EPU – qui institue depuis 2006 une forme de contrôle par les pairs et qui oblige tous les quatre ans les 193 membres des Nations Unies à voir examiner leurs pratiques des droits de l'homme), à diffuser un certain nombre de valeurs communes [1]. Les enquêtes ou procédures spéciales qu'ils mettent en place s'agissant d'un thème (comme l'extrême pauvreté ou la détention arbitraire, par exemple) ou d'un État en particulier (comme la Biélorussie, l'Érythrée ou la Corée du Nord) se rajoutent aux différents rapports exigés de toutes les parties et permettent de maintenir une pression permanente sur les États. Il ne s'agit pas ici de prétendre que tous les États acceptent et respectent aujourd'hui les droits de l'homme ou de nier l'existence de stratégies de contournement de procédures universelles déjà affaiblies par l'absence de sanctions. Il suffit simplement de reconnaître que le droit international des droits de l'homme (DIDH), s'il est souvent développé et « judiciarisé » sur le plan régional, constitue aussi un premier langage commun entre États, certainement porteur à terme d'une uniformisation sans précédent de la condition humaine. Dans cette universalisation des droits de l'homme via le multilatéralisme, il est indéniable que la seconde moitié du XX^e^ siècle a été déterminante. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993, 171 États participants) marque certainement le point d'orgue de ce mouvement, avec l'adoption par consensus d'une déclaration et d'un programme d'action ambitieux. Toute la « galaxie » des droits de l'homme (800 ONG, universitaires, organes de traités, etc.) s'est alors réunie afin de partager ses expériences et d'envisager de nouvelles actions [2]. Dans ces conditions, le DIDH se présente un peu comme une sorte d'ordre public – certes consenti à l'origine par les États – qui se veut universel et qui représente une nouvelle idéologie de référence.

647 ***Bilatéralisme.*** Sur le plan bilatéral, ensuite, les droits de l'homme ont pu devenir une composante indéniable de la diplomatie sinon de la politique étrangère, en particulier pour les démocraties. Longtemps, les États-Unis, par exemple, n'eurent qu'une utilisation opportune des normes ici en cause en mettant l'accent sur les persécutions subies par les dissidents soviétiques notamment. Dès 1975, toutefois, le Congrès américain prend en compte la situation des droits de l'homme dans l'attribution des aides économiques aux États. Avec la fin de la Guerre froide, l'attention accordée aux droits de l'homme augmente et, si elle ne guide

1. V. ss 413 s., 416 s.
2. L'Assemblée générale de l'ONU approuvera d'ailleurs l'initiative qui fait le point sur les principes portés par les « instruments de base » jusqu'ici adoptés et, plus largement, sur l'action des organisations internationales et des États dans la défense et la promotion des droits de l'homme, A/RES/48/121, 14 février 1994. Surtout, plusieurs appels à la ratification universelle des instruments institués furent lancés et un poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme fut créé au même moment.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

pas nécessairement tous les axes de la politique extérieure, elle s'est indubitablement renforcée à la fin du siècle dernier. Par exemple, les massacres de la place Tian'anmen, en juin 1989, lorsque le gouvernement chinois intervint militairement contre les manifestants étudiants et provoqua la mort de centaines d'entre eux ainsi que l'arrestation de milliers de personnes, suscitèrent des réactions internationales sans précédent. Les États-Unis, la Communauté européenne mais aussi des institutions internationales comme la Banque mondiale ont pris des mesures pour dénoncer et sanctionner cette politique. Le hiatus entre les déclarations d'intention et la pratique observée semble alors un peu plus rare qu'autrefois. Il suffit de se souvenir de la politique américaine en Amérique latine dans les années 1970. De nombreux États ont aujourd'hui développé des programmes de soutien aux organisations non gouvernementales et beaucoup conditionnent également certaines de leurs aides extérieures au respect des normes des instruments de base du droit international des droits de l'homme. Si les États les plus puissants disposent évidemment des capacités d'action les plus grandes en matière de promotion et de protection des droits de l'homme, même les puissances plus modestes peuvent, selon les liens qu'elles entretiennent avec les États « déviants » concernés, avoir un impact important dans l'évolution des pratiques de certains de leurs pairs. Pour autant, le « réarmement » du monde, ou le retour d'une très forte compétition stratégique et économique entre les puissances, n'offre pas un contexte favorable à la centralité des droits de l'homme dans la politique étrangère. Les grandes puissances continuent parfois d'avoir des comportements bienveillants avec certains de leurs alliés stratégiques de premier plan, même s'ils sont peu respectueux des droits de l'homme – comme l'illustre la proximité des États-Unis avec l'Arabie saoudite ou le Pakistan.

§ 2. Une affirmation contrariée

648 ***Contestations des droits de l'homme.*** Longtemps les droits de l'homme furent seulement énoncés dans quelques régimes éclairés, comme en France ou aux États-Unis à la fin du XVIII^e^ siècle (*Bill of Rights* de la Déclaration d'indépendance des États-Unis de 1776, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; après quelques précédents britanniques, de la *Magna Carta* de 1215 au *Bill of Rights* de 1689). Le concept devait alors faire face à de multiples critiques. Il a fallu tout le XVIII^e^ et le XIX^e^ siècle pour que le déclaratoire devienne de l'institutionnel et pour que les droits proclamés correspondent à une réalité juridique. Cette évolution, en ce qui concerne la France par exemple, a été mouvementée (Terreur, puis avancées et reculs jusqu'à la III^e^ République). À l'époque, les droits de l'homme suscitent une triple opposition : le front religieux, le front réaliste et le front idéologique. Les contre-révolutionnaires, au nom de la défense du pouvoir spirituel, dénoncent l'universalisme prétendu des déclarations en cause (on connaît les œuvres de Joseph de Maistre ou d'Edmund Burke, par exemple). Certains penseurs réalistes,

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tels que Jérémy Bentham, critiquent ensuite l'absolutisme des droits affirmés dans les grandes déclarations américaines et françaises. Il faut dire que les énoncés ne contenaient alors ni dérogations ni véritables limitations. Enfin, les marxistes entendaient dévoiler l'hypocrisie des droits proclamés, trop individuels, masquant le manque de droits des prolétaires et servant à taire les causes réelles de l'inégalité entre les hommes.

Ce n'est qu'au XX^e^ siècle que les droits de l'homme peuvent enfin être invoqués dans de nombreux ordres juridiques internes et que les valeurs portées se diffusent dans différentes communautés. Il n'empêche, ils ne suscitent pas encore une pleine adhésion. Certains, comme Régis Debray, voient dans les droits de l'homme une nouvelle religion ou un « fétiche » de l'époque actuelle [1]. S'agit-il également d'une sorte de discours de l'impuissance que les États occidentaux adoptent pour critiquer les pratiques d'États émergents sur lesquelles leur emprise n'est plus ce qu'elle était ? La critique des droits de l'homme se renouvelle, comme l'ont montré Justine Lacroix et Jean-Yves Pranchère [2]. Elle prend une dimension « anti-moderne » avec la dénonciation de droits individualistes et narcissiques qui signeraient la décadence des sociétés contemporaines. Pierre Manent, par exemple, s'insurge contre cette « doctrine des droits de l'homme » qui serait devenue la seule référence pour ordonner les rapports humains, au détriment d'institutions classiques et éprouvées [3]. Les droits de l'homme se réduiraient ainsi au droit illimité d'un individu à faire valoir sa particularité. La critique n'est donc pas seulement le fait de régimes autoritaires mais aussi de démocrates qui dénoncent certaines dérives « droits-de-l'hommistes » dans les critiques entendues contre les politiques migratoires, les dispositifs anti-terroristes ou les accords commerciaux conclus avec des États peu respectueux des libertés individuelles. En somme, ce n'est plus seulement l'occidentalisme des normes en cause qui peut être dénoncé mais l'importance même de celles-ci dans la conduite de la politique d'un État.

649 ***Reculs actuels.*** La promotion des droits de l'homme n'est finalement pas linéaire et l'organisation *Freedom House*, dans sa recension annuelle, montre bien que depuis 2006 les libertés fondamentales ont plutôt reculé dans le monde [4]. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Michel Forst, dénonce pour sa part un panorama actuel « alarmant » et une dérive indéniable de nombreux régimes [5]. La guerre contre le terrorisme, l'absence de règlement de conflits prolongés, la crise migratoire, la radicalisation de certains

1. *Le Nouvel observateur*, 30 novembre 1989.
2. J. Lacroix & J.-Y. Pranchere, *Le procès des droits de l'homme. Généalogie du scepticisme démocratique*, Paris, Seuil, 2016, 352 p.
3. P. Manent, *La loi naturelle et les droits de l'homme*, Paris, Puf, 2018, 256 p.
4. « Freedom in the World. Democracy in Retreat », Freedom House, 2020 [https://freedomhouse.org].
5. V. le Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Nations Unies, A/73/215, 23 juillet 2018.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

régimes (Venezuela, Turquie, Russie, etc.) ou la lutte contre le Covid-19 ont contribué à fragiliser les droits de l'homme en multipliant les régimes d'exceptions. Le contexte actuel rend peu probable l'adoption de nouveaux instruments pour renforcer les protections existantes ou couvrir des domaines jusqu'ici négligés comme les espaces maritimes ou l'environnement. Les droits de l'homme dans les rapports entre États, dans le multilatéralisme ou le bilatéralisme, semblent ainsi sur le recul. Il faut dire que les grandes puissances actuelles n'en font pas une priorité, bien au contraire. On le voit dans la remise en cause d'institutions protectrices ou dans la rétrogradation de la question des droits de l'homme dans les rapports diplomatiques. Avant même l'arrivée de l'Administration Trump, les États-Unis se sont désinvestis de leur stratégie d'hégémonie libérale, ont adopté un discours moins offensif sur le respect des droits de l'homme. Leur refus d'un certain nombre d'instruments récemment adoptés (Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Pacte mondial sur les migrations, etc.), le désintérêt de Donald Trump pour le sujet et leur décision de quitter le Conseil des droits de l'homme en 2018 sont autant de signaux forts envoyés au reste du monde. Dans ces conditions, la Chine ou la Russie se sentent d'autant plus autorisées à s'opposer à toute critique sur la façon dont elles traitent les personnes placées sous leur juridiction. Pékin, en particulier, s'oppose aux interventions des comités d'experts (les organes de traité des « instruments de base »), presse ses alliés de refuser toute ingérence en la matière, répond par l'escalade aux sanctions prises par l'Union européenne en raison notamment du traitement réservé par la Chine aux Ouïghours. La Russie, pour sa part, durcit son contrôle du numérique, se raidit face à l'agitation des opposants politiques, gagne son combat contre le Conseil de l'Europe s'agissant des sanctions prises contre elle à la suite de son intervention en Ukraine.

SECTION 2

La démocratie

650 ***Modèle.*** Les États se sont également rapprochés par l'adoption progressive d'un même modèle de régime politique, la démocratie, que l'on définira aujourd'hui et grossièrement par référence à trois faits-conditions constitutifs : la séparation des pouvoirs, le suffrage universel et l'État de droit. La démocratie, au sens moderne, désigne en ce sens « une communauté de citoyens libres et égaux, qui participent à la vie politique et confient à des « élus » le soin d'exercer le pouvoir » [1]. C'est bouleverser le fondement comme l'exercice du pouvoir et empêcher, comme le disait

1. J.-Y. Holeindre (dir.), *La Démocratie. Entre défis et menaces*, Éditions Sciences Humaines, 2020, 307 p., p. 6. V. plus largement les quatre volumes consacrés par

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Voltaire, que « le temps, l'occasion, l'usage, la prescription, la force [fassent] tous les droits »[1]. Le XX^e^ siècle apparaît comme celui du triomphe progressif de ce type de régime politique, en parallèle à l'affirmation des droits de l'homme. Il faut toutefois se garder de toute conclusion définitive. L'histoire de la démocratie n'a jamais été linéaire, elle est le produit de différents combats et sa diffusion contemporaine se heurte à de nouvelles interrogations sinon résistances, qu'elles proviennent des dirigeants eux-mêmes ou des citoyens concernés. Au surplus, des émergents comme la Chine parviennent à découpler libéralisme économique et libéralisme politique, et considèrent même le pluripartisme, la liberté de la presse ou la séparation des pouvoirs comme autant de lignes rouges dans leur développement actuel. On assiste dans ces conditions à un recul de l'esprit des Lumières à l'époque contemporaine.

§ 1. Un phénomène indéniable

651 ***Évolutions de la démocratie comme régime politique.*** La démocratie n'est certainement pas le plus naturel des régimes politiques. Il était minoritaire dans la soixantaine d'États existant au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Son développement n'en est que plus remarquable. On peut précisément identifier trois ou quatre périodes clefs au cours des derniers siècles qui marquent cette transformation, la démocratisation du monde, ce processus par lequel des États deviennent démocratiques. La première vague de démocratisation correspond aux révolutions libérales en Europe, en 1830 et 1848. Le mouvement reste fragile et on assiste, notamment entre les deux guerres mondiales, à des reflux autoritaires (en Italie ou en Allemagne, par exemple). La deuxième vague de démocratisation, massive, est parallèle à la décolonisation ou à la libération consécutive à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Certains États ont néanmoins dévié vers des régimes plus personnels voire dictatoriaux. La troisième vague de démocratisation commence en Europe de l'Ouest (au Portugal et en Espagne), à la fin des années 1970, se poursuit en Amérique latine et, surtout, se conclut avec la démocratisation des pays de l'Est après la chute du bloc soviétique. La dernière période, contemporaine, incertaine, renvoie aux efforts récents de quelques pays pour accéder à la démocratie. À cet égard, l'expression « Printemps arabe » fait référence à un précédent historique, le printemps des peuples en 1848, et désigne ainsi la série de contestations populaires du pouvoir en place initiées à partir de décembre 2010 dans le monde arabe (Tunisie, Égypte, Yémen, etc., Algérie ou Soudan plus récemment) et dont les résultats sont menacés par la récupération islamiste ou l'absence de perspectives économiques immédiates. Du reste, et au-delà du monde arabe, les

M. Gauchet à « l'avènement de la démocratie », Paris, Gallimard, (dernier vol. « Le Nouveau Monde », 2017, 750 p.).

1. *Œuvres complètes de Voltaire*, troisième partie, Paris, Jules Didot Ainé, 1828, 420 p., p. 86 (Annales de l'Empire, livre II).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

mouvements contestataires récents renvoient à des motifs particuliers selon les régimes visés (à Hong Kong, en Iran, à Haïti, au Liban, en Biélorussie par exemple) mais ont en commun de rejeter le système politique en place et son refus d'une alternance réelle. Une part de cette contestation souligne aussi, dans une perspective transnationaliste [1], les aspirations grandissantes au changement de populations excédées par la paralysie de régimes autoritaires. Bref, l'appel pour plus de démocratie est indéniable et le phénomène certainement lié au développement économique. On sait qu'une fois parvenus à un niveau élevé d'éducation et de prospérité, les peuples penchent vers des modes de pouvoir où ils sont représentés et où ils peuvent peser. L'attrait migratoire du monde occidental peut d'ailleurs témoigner de cette quête de sécurité personnelle et économique pour ceux qui subissent les oppressions de régimes autoritaires.

652 ***Mesure.*** Pour mesurer plus précisément la place de la démocratie dans le monde actuel, *The Economist Intelligence Unit* a inventé un indice en 2006, dit « *Democracy Index* », qui entend évaluer de manière plus scientifique et objective la nature et la qualité démocratique des régimes politiques [2]. Le classement permet une première vision globale et une appréciation de l'évolution des États en cause depuis une quinzaine d'années. On observe que l'Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest, inventeurs de ce régime politique, demeurent les aires régionales les mieux notées en moyenne. Au total, et si l'on se fie à cet indice bien pensé mais exigeant [3], la moitié du monde (75 États, près de 50 % de la population mondiale) vit aujourd'hui sous un régime démocratique, fait sans précédent dans l'histoire des relations internationales. On remarquera également que le développement économique n'apparaît pas comme une condition *sine qua non* de la démocratisation achevée d'un régime politique puisque le Costa Rica ou l'Uruguay sont parmi les démocraties les mieux notées. Avec le partage de nouvelles technologies et de différents réseaux d'informations et de divertissement, la diffusion du même modèle politique – qui connaît bien sûr nombre de variantes – peut contribuer à uniformiser les réflexions sur les relations internationales, voire pacifier, si l'on en croit la *pax democratica*, les rapports entre États [4]. Pour autant,

1. V. ss 76 s.
2. *The Economist*, Democracy Index, 2020 (https://www.eiu.com). L'indice a été appliqué à 167 États dont 165 parties à l'ONU qui regroupent presque la totalité de la population mondiale (seuls les micro-États sont exclus du classement). Il repose sur une notation allant de 0 à 10 et attribuée selon soixante critères regroupés en cinq catégories (la participation politique, le fonctionnement du gouvernement, le processus électoral et le pluralisme, les libertés publiques, la culture politique). Les États sont ensuite classés en quatre groupes : régimes autoritaires, régimes hybrides, démocraties imparfaites et démocraties.
3. La France, par exemple, a pu récemment figurer dans le groupe des démocraties imparfaites sinon défaillantes en raison de l'hyperprésidentialisation du régime politique ou des restrictions aux libertés liées à la lutte contre la pandémie de Covid-19.
4. V. ss 62 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

plus de deux milliards d'individus vivent encore sous un régime autoritaire, notamment en raison de la place de la Chine dans cette catégorie [1].

§ 2. Un reflux actuel ?

653 ***Incertitudes du régime.*** La démocratisation des régimes politiques apparaît donc prometteuse dans la recherche d'un nouvel ordre mondial. Il s'agit même d'une sorte de miracle historique tant ce régime semble improbable, comme l'affirme par exemple la sociologue Dominique Schnapper [2]. Mais le phénomène n'en demeure pas moins doublement incertain aujourd'hui. Le rapport 2020 de l'indice de démocratie cité plus haut confirme même un début de « récession démocratique » dans certaines zones et le pire « score » global depuis 2006 [3]. Dans le même sens, l'ONG *Freedom House*, considère que sur les quinze dernières années les atteintes à la démocratie l'emportent sur les avancées [4]. La dynamique démocratique peut sembler révolue, même s'il ne faut pas idéaliser les avancées de l'après-Guerre froide. Plusieurs constats s'imposent cependant.

En premier lieu, depuis l'échec relatif de l'accès à la démocratie de nombre de régimes politiques du monde arabe, on cherche en vain une nouvelle vague caractérisée de démocratisation. Seule une poignée de régimes sont finalement devenus démocratiques depuis le début du XXIe siècle. Et il est des continents où le mouvement peine à prendre attache. Par exemple, le profil exceptionnellement jeune des sociétés subsahariennes complique les transitions démocratiques sur place [5]. La possession de ressources énergétiques représente par ailleurs un obstacle important à la transition entre un régime autoritaire et un régime démocratique, par l'argent dont dispose le pouvoir pour mettre en place des polices efficaces ou pour contenter les opposants. La corruption, qui prospère aussi avec la mondialisation économique – elle en est en quelque sorte le côté obscur – et se nourrit des crises financières ou sanitaires (et de celle du Covid-19 en particulier), empêche également les aspirations démocratiques de se concrétiser et vient parfois menacer les transitions fragiles [6].

1. V. ss 686.
2. D. Schnapper, *L'esprit démocratique des lois*, Paris, Gallimard, 2014, 231 p.
3. *The Economist*, Democracy Index, 2016, déjà cité.
4. « Freedom in the World », Freedom House, 2020, déjà cité.
5. Comme le dit Paul Collier, la démocratie pourrait se révéler dangereuse pour des pays à faibles revenus par tête d'habitant puisque dans un contexte de pénurie, la liberté de manifester et de contester peut créer une instabilité destructrice pour de jeunes régimes, in *Wars, Guns, and Votes. Democracy in Dangerous Places*, Harper Perennial, 2010, 272 p., p. 132.
6. Plus des deux tiers des 180 États qui font l'objet d'analyses régulières par l'ONG Transparency International connaîtraient des pratiques systémiques de corruption (voir Transparency International, Indice de perception de la corruption, 2020 [https://www.transparency.org]). Et on constate clairement une corrélation entre les États les plus corrompus et les États les plus oppresseurs.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

En second lieu, même les démocraties établies souffrent d'une crise de confiance de leurs citoyens. Le mouvement ne semble plus irréversible. Les trois grands principes de la démocratie libérale identifiés par Francis Fukuyama (les services publics, l'État de droit, la responsabilité du pouvoir) se trouvent souvent attaqués et dégradés [1]. La mondialisation économique et le poids de certaines organisations internationales ont notamment laissé le sentiment d'un pouvoir national impuissant, contourné par des agences diverses, gangréné par des lobbys et le poids de l'argent dans les campagnes politiques. La médiatisation de scandales financiers contribue en ce sens à détériorer l'image du politique dans ces régimes. En somme, la démocratie serait aussi attaquée de l'intérieur, les élites libérales et le système en place sont dénoncés pour avoir été complices de la croissance des inégalités. Sur ce point, entre 1970 et 2008, la production mondiale de biens et de services a certes été multipliée par quatre et des millions de foyers sont sortis de la pauvreté. Mais les classes ouvrières des pays développés, des vieilles démocraties, ont pu souffrir de cette concurrence mondialisée. La peur du « déclassement » nourrit alors le vote populiste et les réflexes protectionnistes. En dernière analyse, la démocratie « sociale » ne semble plus croire en la démocratie « politique ». De nombreux mouvements sociaux tels que « *MeToo* » ou « *Black lives matter* » reprochent aux pouvoirs établis de ne pas être à la hauteur des aspirations actuelles des gouvernés. Le fort taux de l'abstention électorale illustre d'ailleurs ces multiples défiances.

654 ***Déviances de nombre de démocraties.*** Une sorte de nostalgie de l'autoritarisme peut, sur ce terreau, se développer. On ne peut nier que le pouvoir personnel compte encore nombre de partisans. Il faut en ce sens se souvenir de la formule de Raymond Aron dans *La France Libre* : « la démocratie n'est pas plus facile, au contraire, elle est le régime qui demande à la discipline et à l'esprit civique des individus ce que les régimes totalitaires obtiennent par la ruse, la brutalité et la propagande ». Et les réponses aux enquêtes conduites dans différentes démocraties montrent que l'attachement des citoyens à ce régime politique tend à décliner [2]. La montée observée des extrêmes droites et des dérives nationalistes témoigne aussi d'une démocratisation fragile et incertaine d'anciens régimes autoritaires, à l'image de la Hongrie récemment. Les partis réactionnaires ou le nationalisme conservateur remportent partout des victoires, en profitant d'un rejet d'élites impuissantes ou compromises et en pariant sur des discours agressifs sur l'immigration, l'opposition politique, les mœurs. Enfin, le précédent chinois, qui montre que développement économique et amélioration du pouvoir d'achat des classes moyennes sont compatibles avec un régime non démocratique, pourrait inspirer nombre de pays encore autoritaires ou de démocraties défaillantes. Après tout, on l'a dit, la pratique de la démocratie n'est pas

1. F. Fukuyama, *Political Order and Political Decay*, Farrar, Straus and Giroux, 2014, 672 p.
2. Y. Mounk, *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is In Danger & How to Save It*, Harvard University Press, 2018, 400 p., p. 105 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

naturelle – séparation du spirituel et du temporel, neutralisation de la force par le règne de la majorité et du droit, etc. – et il faut bien du temps pour que l'idée même s'impose dans un pays qui ne l'a jamais expérimentée. On peut, il est vrai, considérer que l'essor contemporain des classes moyennes dans les pays émergents non-démocratiques viendra nourrir cette aspiration à la représentation [1]. Mais l'attractivité de la démocratie n'est pas non plus irréversible dans la mesure où ce type de régime politique ne garantit plus une croissance économique comme celle qu'ont connue les démocraties occidentales dans la seconde partie du XX^e siècle. Les deux tiers des quinze États qui affichent le meilleur revenu national brut par habitant ne sont d'ailleurs plus des démocraties. La capacité des régimes autoritaires à être performants économiquement se présente par conséquent « *as a testament to the fact that the road to prosperity no longer needs to run through liberal democracy* » [2].

En définitive, au-delà des déviances de plusieurs démocraties pourtant établies, il faut bien observer que la période est aux « hommes forts ». De nombreux dirigeants actuels, et pas des moindres, incarnent en ce sens cette sorte de nouvel autoritarisme politique aujourd'hui en vogue. Plusieurs grandes puissances sont aux mains de personnalités affirmées qui tendent à minorer les contre-pouvoirs et à incarner la gouvernance de leurs pays. L'Inde, la Chine, le Brésil, la Russie, ou la Turquie dérivent ainsi, certes à des degrés différents, vers une radicalisation de leur régime politique. Les dirigeants de ces États se saisissent de toute menace extérieure, même surjouée, pour justifier la nécessité d'un leadership autoritaire qui réponde aux défaillances des institutions traditionnelles. À cet égard, la gestion de la pandémie de Covid-19 a fait l'objet d'une communication très offensive prétendant que seule une gouvernance ferme serait à même de produire des résultats dans la lutte contre la propagation du virus. Les régimes en cause n'ont d'ailleurs pas hésité à maquiller certaines données, à adopter des stratégies de défausse, à prétexter de la nécessaire restriction des libertés pour encore asseoir l'autorité des dirigeants. Il est vrai que l'échec de certaines démocraties dans la réponse à la crise sanitaire a sans nul doute offert un espace supplémentaire pour l'autoritarisme.

1. 60 % de la population mondiale en 2030 disposera d'un revenu compris entre 10 et 100 $ par jour, contre 30 % en 2010 selon une étude du Mowat Centre de l'Université de Toronto, 2013, v. « Future State 2030. The Global Megatrends Shaping Governments », KPMG international, Mowat Centre, 2013 [https://mowatcentre.ca/].
2. Y. Mounk et R. S. Foa, « The End of the Democratic Century. Autocracy's Global Asendance », *Foreign Affairs*, mai/juin 2018, p. 29-38, p. 36.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 3

Le libéralisme économique

655 ***Doctrine.*** Avec la fin de la Guerre froide, les rapports économiques ont été davantage influencés par le libéralisme, une doctrine de libre organisation des échanges et du commerce qui renvoie à la philosophie des Lumières, aux physiocrates, à la Révolution française (avec, par exemple, la loi d'Allarde ou la loi Le Chapelier sur la libre entreprise et l'interdiction des monopoles, 1791). Le modèle parie sur la garantie des principes de libre-échange, de liberté d'entreprendre, de liberté de travailler ou de consommer, afin de permettre à l'économie de fonctionner sans entraves et d'être ainsi la plus efficace et efficiente possible. Le rôle de l'État ne doit en ce sens n'être que résiduel [1]. Pour les classiques comme Adam Smith ou John Locke, le libéralisme économique n'est que la transcription, dans la sphère des échanges, des valeurs cardinales que sont la liberté individuelle, la responsabilité ou la propriété. Il s'agit de se protéger contre les ingérences de l'État qui ne peuvent que perturber la saine rencontre entre un acheteur et un vendeur, un producteur et un fournisseur. L'ordre commercial est donc naturel, les intérêts individuels œuvrant inconsciemment et librement pour l'intérêt général. À la fin du XX^e^ siècle, le commerce international s'est considérablement développé sur le fondement de cette vision libérale des échanges. Le processus de production de biens a ainsi été fractionné entre plusieurs États et des « chaînes de valeur mondiales » se sont multipliées à la faveur de la chute des régimes communistes, de l'intégration de la Chine dans l'économie-monde, d'un certain nombre d'évolutions techniques et de la création ou du développement de régimes juridiques spécifiques (OMC, traités d'investissement, zones de libre-échange, *etc.*). L'ensemble a certainement permis une première convergence entre participants au phénomène, un recul global de la pauvreté [2]. Depuis la crise financière mondiale de 2008, cependant, les contestations se renouvellent. L'expansion des chaînes de valeur mondiales n'est plus aussi impressionnante, le rattrapage des pays en voie de développement menaçant la vitalité de l'économie de certains États développés. Par ailleurs, des ruptures technologiques et l'émergence du commerce électronique ont pu relativiser le besoin de main d'œuvre et l'internationalisation des firmes jugée jusqu'ici

1. Selon la fameuse formule de Frédéric Bastiat, « [n]'attendez de [l'État] que deux choses : Liberté, Sécurité, — et comprenez bien que vous ne pouvez, sans les perdre toutes deux, en demander une troisième », in *Harmonies économiques* [1848-1850], Paris, Guillaumin, 1870, Chapitre IV, p. 126. Toute intervention de l'État dans l'économie viendrait artificiellement modifier les prix et ainsi fausser l'ajustement entre la production et la demande.
2. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2020 [https://openknowledge.worldbank.org/]. V. aussi A. V. Banerjee et E. Duflot, « The Many Paths to Progress – and Why They Might Not Continue », *Foreign Affairs*, vol. 99, 2020, p. 22-29.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nécessaire. En dernière analyse, les perspectives géoéconomiques ne sont plus ce qu'elles ont pu être au début du XXI[e] siècle. La pression populaire, mais aussi les tensions politiques, le poids de la crise sanitaire, les difficultés des puissances « locomotives » et les différents blocages des régimes internationaux entraînent un ralentissement de la croissance mondiale.

§ 1. Une évolution incontestable

656 ***Développement du libéralisme économique.*** Historiquement, le libéralisme économique est indissociable de la multiplication des échanges internationaux, donc du XIX[e] siècle. À cette époque, le Royaume-Uni, par exemple, autorise les industriels à créer des entreprises importantes sans l'autorisation du parlement, tandis que la Prusse développe une première union douanière (Zollverein, 1834). Plus largement, les droits entre États européens commencent à baisser par le jeu des premières « clauses de la nation la plus favorisée » insérées dans les différents traités de commerce et d'investissement. Ce « laissez-faire les hommes, laissez-passer les marchandises » organisé est censé permettre un libre échange mutuellement avantageux, fondé, entre autres, sur la théorie des avantages comparatifs [1]. En pratique, le libéralisme économique repose sur l'État de droit afin de défendre notamment la propriété individuelle, la liberté contractuelle, et la liberté des prix. Un État qui ne garantirait pas ces principes ne pourrait ainsi prétendre être qualifié de libéral. L'économie planifiée (expérimentée notamment en URSS) s'oppose ainsi au libéralisme économique, au capitalisme. L'idée forte du libéralisme économique tient finalement à la production naturelle de richesses lorsque les échanges et l'allocation des bénéfices ne sont pas entravés. Pour autant, la pratique montre bien qu'il ne saurait y avoir de libéralisme économique total. L'économie de marché est toujours bornée par des restrictions étatiques dans des secteurs sensibles (éducation, santé ou transports). Pour les néoclassiques, le marché ne peut s'organiser de manière optimale sans un cadre minimal. Les interventions de l'État sont nécessaires seulement si elles garantissent le libre jeu de la concurrence ou pour permettre aux associations privées de soutenir une activité jugée d'intérêt public.

657 ***Globalisation de l'économie.*** Il existe une certaine proximité entre libéralismes économique et politique. Les deux organisent la compétition autour de l'individu et de valeurs de liberté. Ils peuvent ne pas se rencontrer (exemple du capitalisme d'État en Chine ou des démocraties à économie quasi-planifiée comme dans certains pays scandinaves), mais l'aventure est néanmoins souvent commune. Autrement dit, si le monde s'est démocratisé, il s'est aussi libéralisé sur le plan économique. Le capita-

1. D. Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt* [1817], Paris, Flammarion, 1999, 508 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

lisme est désormais le modèle dominant et ce n'est plus l'État qui détient le monopole de l'activité économique. La mondialisation a accompagné ce triomphe de la doctrine du libéralisme avec une intensification par le biais d'une dérégulation, désintermédiation et déréglementation des échanges. Au demeurant, un indicateur intéressant de la diffusion du libéralisme économique est celui proposé par le *think tank* conservateur *Heritage* et le *Wall Street Journal*. En effet, l'indice de liberté économique (« *Index of Economic Freedom* ») inventé en 1995 permet de mesurer la liberté économique dans le monde en se fondant notamment sur des statistiques de la Banque mondiale ou du FMI [1]. Et, depuis 1995, la moyenne des notes aurait augmenté de près de trois points (Singapour apparaît toujours comme l'économie la plus libérale) [2]. Les conséquences du phénomène sont multiples et plus ou moins positives selon les domaines (environnement, culture, développement, interdépendance, etc.). L'avènement d'un marché global a indéniablement offert une sorte de tremplin pour des États jusqu'ici entravés dans leur développement en raison d'un marché intérieur trop étroit ou du pouvoir d'achat limité de leur population. L'internationalisation de la fabrication d'un même bien a nourri la croissance économique sur les vingt dernières années, contribuant à élever la condition de nombreux États comme le Vietnam, le Bangladesh, l'Éthiopie ou le Kenya. Pour les pays développés, l'intégration dans des marchés communs a aussi favorisé des rendements d'échelle, une meilleure spécialisation des appareils productifs et une baisse des prix de certains biens. De 1980 à 2008, le commerce mondial a progressé deux fois plus vite que la production.

§ 2. Un modèle en crise ?

658 ***Contestation populaire et politique.*** Pour autant, le libéralisme économique « mondialisé » est aujourd'hui mis en cause en raison des inégalités qu'il a pu produire, tant dans les croissances des différentes puissances (inégalités « géopolitiques ») que dans les croissances des différentes classes (inégalités « sociales »).

En premier lieu, les États d'Asie de l'Est ou d'Europe centrale sont probablement ceux qui ont le plus profité de ce commerce mondialisé. Branko Milanovic et d'autres ont également montré qu'entre 1989 et 2014, les revenus réels des foyers des classes moyennes des économies émergentes (en particulier la Chine ou l'Inde) ont considérablement augmenté (« graphique de l'éléphant ») [3]. Le fait que les régimes asiatiques aient

1. L'indice prend en compte aujourd'hui une dizaine de critères (liberté d'entreprise, liberté des échanges, poids des taxes et impôts, dépenses du gouvernement, stabilité monétaire, dérégulation financière, liberté d'investissement, protection de la propriété privée, lutte contre la corruption, libéralisation du travail).
2. Index of Economic Freedom [http://www.heritage.org/index/].
3. B. Milanovic, *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, 2016, 320 p. et « The World Is Becoming More Equal », *Foreign Affairs*, 28 août 2020 [https://www.foreignaffairs.com/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

davantage bénéficié de la croissance apportée par la globalisation et mieux résisté aux crises financières rencontrées a alors nourri les critiques à l'égard du système actuel. Les États-Unis s'interrogent en particulier sur le levier ici donné à des rivaux potentiels pour qu'ils puissent contester leur hégémonie.

En second lieu, le libéralisme économique appliqué à grande échelle a aussi pu avoir des effets négatifs dans les pays en développement et dans les pays développés. Différents travaux ont ainsi établi que les inégalités de revenus et de patrimoine étaient encore saisissantes dans les démocraties libérales et que les classes moyennes souffraient de cette globalisation [1]. Si la croissance des inégalités est variable selon les États – et qu'on manque encore de données fiables pour l'Afrique – le phénomène semble indéniable. Les politiques publiques et la régulation de la mondialisation commerciale sont ainsi dénoncées. Le modèle actuel n'assure pas, à tous, une croissance comparable de leurs richesses. Dans ces conditions, l'« antimondialisme » gagne certainement du terrain et les discours appelant à la démondialisation ou à une meilleure répartition des gains se multiplient [2]. La remise en cause peut être plus radicale avec la dénonciation d'une contradiction inhérente à un modèle libéral qui voudrait reposer tant sur la loi du nombre (démocratie) que sur la loi de l'argent (capitalisme).

Plusieurs partis politiques défendent un retour au protectionnisme, un plus grand contrôle des capitaux, voire une sortie des grands ensembles économiques en vigueur. Il suffit de penser à la ligne de ceux qui ont plaidé pour le *Brexit*, aux scores de l'extrême droite (dont ce n'est pas le seul ressort) ou même aux déclarations de campagne de Donald Trump. Les États-Unis estiment notamment que l'hypermondialisation de la fin du XX[e] siècle est pour partie responsable de leur déficit commercial et d'une certaine désindustrialisation, ce qui implique de réviser le libre-échange en vigueur et de réintroduire des mesures protectrices. On s'interroge plus largement sur l'effet néfaste du libre-échange globalisé à l'égard de la démocratie, comme si le libéralisme économique débridé venait porter atteinte au libéralisme politique en alimentant la colère des exclus ou des lésés du phénomène contre des dirigeants élus mais jugés

1. V. notamment T. Piketty, *Le Capital au XXI[e] siècle*, Paris, Seuil, 2013, 976 p. L'enquête d'une centaine d'économistes réunis au sein de la World Wealth and Income Database a également montré que, sur la période 1980-2016, le « top 1 % » des individus les plus fortunés a capté 27 % de la croissance du revenu contre seulement 12 % pour les 50 % les plus pauvres du monde, v. l'enquête parue le 14 décembre 2017 [http://www.WID.world]. V. aussi V. Lang et M. Mendes Tavares, « The Distribution of Gains from Globalization », *IMF Working Papers*, mars 2018.
2. V. entre autres, W. Bello, *La démondialisation. Idées pour une nouvelle économie mondiale*, Éditions du Rocher, 2011, 283 p. La Fondation Bertelsmann (Allemagne) montre, dans une étude d'opinion effectuée dans plusieurs États européens (2016), que plus les personnes interrogées ont un faible niveau de revenu, sont âgées et résident en zone rurale, plus elles considèrent que la mondialisation est une menace, v. C. de Vries & I. Hoffmann, « Globalisierungsangst oder Wertekonflikt ? », eupinions, 2016/3 [https://www.bertelsmann-stiftung.de/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

responsables de la dérégulation globale [1]. La crise de la démocratie observée plus haut n'est donc pas sans lien avec un libéralisme économique et une mondialisation qui sont souvent disqualifiés aujourd'hui.

659 ***Nouvelles asymétries et mutations de l'économie-monde.*** Au-delà de ses contestations populaires et politiques, la mondialisation souffre de l'évolution de ses leviers traditionnels. Le rattrapage des coûts de production chez les émergents, les perspectives ouvertes par la révolution numérique (travail et prestations à distance), et les ruptures technologiques observées avec l'automatisation et la robotisation de l'appareil industriel (et l'arrivée de l'imprimante « 3D », par exemple) contribuent ainsi à un ralentissement de la globalisation. Les chaînes de valeurs mondiales, soit l'ensemble des activités que les entreprises assurent en différents endroits du monde afin de concevoir et proposer un produit ou un service, ne rapportent plus les mêmes gains qu'hier. Il est à présent possible, à un coût plus raisonnable qu'autrefois, de produire à proximité du client. Et celui-ci devient du reste attentif à la provenance des biens (« *slow consommation* »), à leur impact social et environnemental. Dans ces conditions, et depuis 2008, la croissance du commerce mondial diminue, plusieurs indicateurs sur les flux habituels de la mondialisation stagnent ou régressent [2]. La pandémie de Covid-19 est ensuite venue rappeler les risques d'une économie globalisée déséquilibrée et a renforcé la volonté des populations d'être mieux protégées par leurs gouvernements. La crise sanitaire incite à son tour les multinationales à réduire leurs vulnérabilités en limitant les dépendances de leurs chaînes d'approvisionnement. La pandémie a aussi amené les États à revoir leur maîtrise sur les stocks stratégiques (santé, alimentation, etc.). Bref, les différents acteurs du jeu économique repensent leur rôle dans un contexte de conflits commerciaux renouvelés et de défis environnementaux ou sanitaires. Si l'on ne peut raisonnablement parler de démondialisation dans la mesure où la répartition des ressources et matières premières demeure inégale et où la logistique disponible reste encore efficace et accessible, le temps de l'hypermondialisation paraît révolu. C'est probablement la fin de la « mondialisation heureuse » dans le domaine économique.

1. Pour Emmanuel Todd, par exemple, « la liberté de circulation des marchandises est pour nos classes supérieures un dogme, une véritable foi du charbonnier. [Mais...] le niveau des salaires en Chine, en Inde et ailleurs, ainsi que leur rythme de croissance nous assurent que l'ajustement sera sans fin. Notre vie, celle de nos enfants passera avant que le coût du travail soit égalisé à l'échelle planétaire », in *Après la démocratie*, Paris, Gallimard, 2010, 311 p., p. 145.
2. Les échanges de biens et de services sont ainsi dans la période actuelle nettement inférieurs à ceux enregistrés dans la période 1994-2008 (certes liés à l'intégration des émergents). Le ratio commerce international / produit intérieur brut décline depuis une dizaine d'années. Les mouvements de capitaux internationaux ne représentent plus aujourd'hui que 5 % du PIB mondial contre 20 % en 2017. Plusieurs entreprises « relocalisent » leur production, à l'instar de la société française Orientis, par exemple, qui, après avoir délocalisé au Maroc et en Chine, a rétabli sa production au Havre et retrouve ainsi plus de flexibilité et de réactivité. Tesla, par ailleurs, fabrique désormais ses véhicules aux États-Unis avec des robots.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Fragilisée, la mondialisation est aussi victime des « guerres » commerciale et technologique que se livrent les États-Unis et la Chine [1]. La paralysie conséquente de l'OMC ou l'absence d'un régime spécifique pour réguler le commerce numérique notamment pèsent lourd dans la situation actuelle [2]. Le retrait américain et la volonté de jouir pleinement de la domination du dollar, seule monnaie qui tend à s'apprécier en situation de stress, y compris dans ses relations avec les alliés, a souligné à quel point les États-Unis bénéficiaient encore d'une prééminence économique. La Chine, pour sa part, s'est engagée dans des transactions bilatérales multiples (projet OBOR) qui ont accru la dépendance de son voisinage immédiat à son endroit. La conclusion d'un nouvel accord de libre-échange sous ses auspices participe à la fragmentation des relations internationales économiques. Comme l'observe l'économiste Jean Pisany-Ferri, les asymétries structurantes font alors leur grand « retour » dans l'économie internationale [3]. Des « réseaux concurrents de commerce, d'investissement, de crédit, et, de plus en plus, d'accords monétaires » [4] émergent et se substituent à un système multilatéral pour le moins paralysé. Chaque bloc, américain, européen et asiatique, développe ses instruments (institutions politiques, banques régionales, normes locales, *etc.*). Il est en ce sens douteux que la rivalité entre Washington et Pékin s'estompe et que la fragmentation ici soit réversible à moyen terme.

En définitive, les contestations populaires de la mondialisation sont croissantes et l'intérêt même du processus interroge. Le renouveau de la compétition stratégique bouleverse les circuits traditionnels de la mondialisation (l'Asie du Sud ou l'Afrique subsaharienne incarnent en ce sens une nouvelle géographie de la production). Et la tendance est au repli sur soi ou sur ses partenaires de proximité et à la sécurisation des chaînes de production dans un contexte d'incertitude au regard des leviers traditionnels de la croissance mondiale et de traumatismes post-Covid-19.

1. Il s'agit aussi pour le pouvoir américain de réagir aux déficits commerciaux du pays et à la crise qui frappe la sidérurgie occidentale en raison, entre autres, des surplus de production liés à l'activité des émergents et notamment de la Chine.
2. V. ss 398.
3. J. Pisany-Ferri, « Le retour des asymétries mondiales », *le Grand Continent*, 20 octobre 2020 [https://legrandcontinent.eu/].
4. *Ibid.*

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2

La dévolution incertaine de la puissance

660 ***Retournement.*** Le XX^e^ siècle fut celui de la chute des puissances européennes et de l'ascension des États-Unis. La période actuelle renvoie pour l'instant aux difficultés de la puissance américaine, dont le moment unipolaire est désormais révolu. Des puissances dites émergentes se renforcent – la Russie, l'Inde ou la Chine, entre autres – et les contestations de l'*hegemon* se renouvellent. Les phénomènes observés ne sont toutefois pas définitifs et n'offrent aucune certitude sur la recomposition en cours. L'Amérique dispose en effet d'une capacité de rebond indéniable et ses concurrents doivent encore affronter des défis considérables. Pour autant, même si la prudence s'impose, le siècle actuel devrait être celui de la désoccidentalisation du monde. La clef de voûte de l'ordre international du XXI^e^ siècle se trouvera peut-être dans l'opposition entre la vision d'un espace « indo-pacifique libre et ouvert », porté principalement par les États-Unis et leurs alliés, et les prétentions de la Chine et de ses obligés, liés par les Nouvelles routes de la soie (OBOR) et différents accords. L'espace « indo-pacifique » est en tout cas en train de se substituer à l'espace « transatlantique » comme centre de gravité des relations internationales.

SECTION 1

Les difficultés relatives des puissances traditionnelles

661 ***Principe.*** Tout empire périra-t-il, emporté par la démesure de ses ambitions, à l'image de ce que fut l'expédition de Sicile pour Athènes ? On évoque souvent la fatalité inhérente au statut même de grand de ce monde. Le temps du déclin de la puissance américaine est-il alors venu ? L'unipolarité ne semble pas, en tout état de cause, être une configuration du système international qui favorise la puissance dominante. L'État concerné doit en effet exercer seul des responsabilités de plus en plus

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

exigeantes au vu de la globalisation des échanges, comme des nouvelles menaces du monde de l'après-Guerre froide [1]. L'Amérique solitaire n'a pas de partenaire avec qui être en concurrence tout en co-administrant les relations internationales. Elle n'a, pour forcer le trait, que des vassaux sans grands moyens et des rivaux qui entendent contester ensemble, dans une logique d'alliance plus ou moins formelle, sa domination. Les fronts sont donc multiples et les ressources limitées. L'unipolarité suppose des moyens considérables et un projet qui puisse entraîner sans les coûts de la contrainte. Certes, les États-Unis avaient su renouveler le genre, en s'imposant non pas grâce à une emprise territoriale mais par la crainte de la menace soviétique, par le poids de la dissuasion, par leur force économique et technologique. La disparition du bloc de l'Est a immédiatement démultiplié leur influence mais finalement compliqué leur domination en la privant de cause. La mondialisation a beaucoup rapporté à certaines de leurs entreprises mais aussi contribué à fragiliser tout un pan de l'économie américaine. Le choix d'exercer une hégémonie libérale n'a probablement pas permis aux États-Unis de faire fructifier leur position unique dans le système international post-Guerre froide. Les coûts de la guerre contre le terrorisme ont ensuite fragilisé la puissance américaine et l'élection de Donald Trump a pu entraîner une sorte de repli sur soi. Enfin, dans le bouleversement consécutif aux attentats du 11 Septembre, l'autre pôle traditionnel de l'Occident, l'Europe, n'est pas parvenu à surmonter ses divisions, à représenter une alternative, à redevenir autrement ce qu'elle a pu être au XIX[e] siècle.

§ 1. Le retrait apparent de la puissance américaine

662 ***Précédents.*** L'« hyperpuissance » mérite-t-elle encore son titre ? Le débat n'est pas nouveau, le déclin des États-Unis est annoncé depuis bien longtemps, à chaque fois qu'un événement inattendu surgit, comme si leur puissance devait être toute-puissante ou périr [2]. Au lendemain de la Guerre froide, en particulier, plusieurs observateurs redoutaient une montée inexorable du Japon et un déclassement à terme des États-Unis [3]. C'est aujourd'hui la Chine qui inquiète [4]. Mais les thèses déclinistes se suivent et se ressemblent. Elles renvoient toujours à la compétitivité de

1. V. ss 609 s.
2. On peut citer les doutes survenus après le succès russe du Spoutnik, l'embargo des pays arabes exportateurs de pétrole en 1973 ou l'enlisement au Vietnam. Ce sont d'ailleurs régulièrement des Américains eux-mêmes qui, saisis d'une défiance dans les institutions ou dans les capacités de leur nation, pensent leur propre déclin.
3. V. par exemple S. Huntington, « The US – Decline or Renewal », *Foreign Affairs*, vol. 67, 1988-1989, p. 76-96 ou C. Krauthammer, « The Unipolar Moment » *Foreign Affairs*, vol. 70, 1990-1991, p. 23-33.
4. V. entre autres S. Leeb, *Red Alert, How China's Growing Prosperity Threatens the American Way of Life*, Business Plus, 2011, 239 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'économie américaine et au poids des dépenses militaires, un peu aussi désormais aux fractures identitaires du pays. Il est finalement étonnant de voir à la fois autant de confiance de la population des États-Unis dans la « destinée manifeste » de leur pays et autant de doute face à une adversité qui reste souvent relative. Après, les premières années du XXIe siècle apparaissent effectivement difficiles pour l'Amérique. Les États-Unis ont perdu un peu de leur supériorité dans nombre de critères de la puissance. Plusieurs auteurs ont d'ailleurs discuté et anticipé certaines des difficultés rencontrées par l'Amérique après la Guerre froide [1]. Washington a vu depuis quelques années ses ressources être affaiblies par des pratiques économiques douteuses ou par des engagements extérieurs nombreux et onéreux. Comme le rappelle Robert Kagan, la puissance américaine est plus souvent intervenue à l'étranger depuis la fin de la Guerre froide, une intervention tous les deux ans depuis 1989 contre une tous les quatre ans depuis 1898 [2]. Un tel interventionnisme aura finalement mis à mal la réputation de l'Amérique, surtout au regard des conditions de certaines opérations engagées dans la guerre contre le terrorisme. Enfin, les institutions mêmes des États-Unis connaissent aujourd'hui des difficultés significatives.

A. Des ressources et une image altérées ?

663 ***Économie.*** C'est d'abord sur le plan économique que la domination des États-Unis a un temps perdu de sa superbe. À la fin des années 2000, plus d'un Américain sur sept se trouve sous le seuil de pauvreté. La désindustrialisation a frappé nombre de foyers et les revenus d'une grande partie de la population ont stagné sinon diminué depuis une trentaine d'années. La concurrence des économies asiatiques augmente et fragilise l'ensemble du système. Dès 2006, par exemple, le Japon devient le premier pays producteur d'automobiles avant que la Chine ne prenne le relais. Les parts de marché des marques asiatiques progressent partout, notamment sur le territoire américain. Plus largement, l'endettement de l'économie américaine ne cesse d'augmenter pour atteindre 20 000 milliards de dollars après 2018 (dette brute, 105 % du PIB). Les causes sont plurielles et renvoient à quelques choix malheureux de politiques internes (baisse des impôts, politique budgétaire incertaine, etc.) et à des engagements extérieurs certainement excessifs. Entre 2000 et 2010, la dette a ainsi crû de 50 %, une bonne partie étant directement imputable aux opé-

1. On pense au très stimulant *Après l'Empire. Essai sur la décomposition du système américain* d'Emmanuel Todd (Paris, Gallimard, 2002, 238 p). Il considérait notamment que la démocratisation du monde et la multiplication des participants à l'économie de marché affaiblissaient inéluctablement une domination qui s'exprime plus facilement dans le désordre et le conflit ; que l'intervention en Afghanistan révélait une fois de plus les limites de la puissance militaire américaine ; que l'idéologie américaine apparaissait davantage comme ce qu'elle est, fondée sur une perception inégalitaire des peuples dans sa politique extérieure comme dans ses réflexions internes (ainsi que l'illustre la crainte exprimée dans un livre plus tardif de Samuel Huntington) – *Who Are We?*, 2005.
2. R. Kagan, « The Price of Power », *Weekly Standard*, 24 janvier 2011.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

rations en Irak et en Afghanistan. Celles-ci ont ainsi pu contribuer, avec d'autres facteurs (demande énergétique des émergents par exemple), à la hausse du prix du baril de pétrole (de 25 $ en 2003 à 150 $ en 2013, avec des chutes momentanées spectaculaires). Les réformes fiscales initiées par l'Administration Trump ont aussi contribué à creuser encore davantage l'endettement des États-Unis – même si l'économie américaine a semblé connaître un rebond spectaculaire – du moins avant la pandémie de Covid-19 [1].

Nombre des difficultés observées furent liées à des investissements hasardeux voire frauduleux de grandes entreprises ou banques américaines (spéculations sur les nouvelles technologies et sur l'immobilier). En 2007, par exemple, la crise des *subprimes* correspond au krach des prêts immobiliers hypothécaires à risques et à l'incapacité des emprunteurs à les rembourser. Elle est aussi le produit de la politique de la réserve fédérale américaine (la Fed) qui a maintenu des taux particulièrement bas pour éviter aux États-Unis d'entrer en récession à la suite de l'éclatement de la bulle internet au début du XXIe siècle. Les effets ont d'abord été visibles aux États-Unis (hausse du taux de chômage, faillite de plusieurs institutions et petits propriétaires, entre autres effets). Puis, la crise est devenue bancaire et économique, a frappé de nombreux États (« Grande récession »). Diplomatiquement, les États-Unis ont alors fait face à la contestation grandissante d'États concurrents, invoquant notamment la faillite morale des économies occidentales avec les crises de 2007 et 2008, la perte conséquente de légitimité et d'autorité de l'Ouest, pour revendiquer une réforme des institutions internationales afin qu'elles correspondent davantage aux nouveaux rapports de forces. Enfin, l'économie américaine a été particulièrement affectée par la pandémie de Covid-19 en 2020. Plus de 20 millions d'Américains ont perdu leur emploi en quelques semaines. La vulnérabilité du modèle social et économique est apparue au grand jour. La production industrielle a connu son plus fort recul depuis 1946 et les grandes compagnies aériennes ou entreprises pétrolières furent durement touchées. Comme d'autres pays, les États-Unis sont entrés en récession. Mais la gestion politique de la pandémie n'a probablement pas été aussi réactive qu'ailleurs.

664 ***Interventions militaires coûteuses.*** On l'a dit, la guerre contre le terrorisme pèse lourd dans les difficultés économiques qu'a pu connaître l'Amérique au début du XXIe siècle. Entre 2001 et fin 2018, les États-Unis ont ainsi dépensé plus de 2000 milliards de dollars pour l'ensemble des interventions militaires engagées, notamment en Afghanistan et en Irak [2]. L'intervention en Afghanistan, dans laquelle les États-Unis ont davantage investi que dans le plan Marshall, se présente d'ailleurs comme la plus longue des opérations extérieures de l'histoire militaire des États-Unis, plus longue que la guerre du Vietnam (1964-1975). Depuis 2001,

1. V. ss 693.
2. A. Belasco, « The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11 », *Congressional Research Service*, 8 décembre 2014 [https://fas.org/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Washington y combat différents mouvements terroristes et tente de stabiliser le pays. Des dizaines de milliers de soldats américains y ont été blessés pour un résultat particulièrement incertain [1]. Les administrations se succèdent sans qu'une stratégie de sortie de crise ne se révèle efficace sur le terrain. Les « *Afghanistan Papers* » révélés en 2019 par le *Washington Post* montrent du reste les immenses difficultés rencontrées face à un ennemi en recomposition permanente ainsi qu'une certaine désillusion sur le renforcement du régime afghan et les perspectives de sortie [2]. Quoi qu'il en soit, le coût des deux interventions américaines en Afghanistan, en Irak et, à un degré moindre, en Syrie, représente deux fois le coût de l'assurance santé (« *Obamacare* ») sur la même période, et correspond au PIB de l'Inde sur une année [3]. Si ces dépenses ont pu rapporter beaucoup à des entreprises privées américaines (industries d'armement ou sociétés militaires privées), elles ont manifestement affaibli les finances de l'État. Par ailleurs, l'ensemble de ces opérations extérieures aurait conduit à la mort de milliers de personnes et au déplacement forcé de 10 millions d'autres [4]. Il ne peut donc y avoir d'« empreinte légère » quand on s'engage dans des opérations de contre-terrorisme et de stabilisation ou de reconstruction d'un État. Et les États-Unis ont en l'espèce payé le prix fort.

665 ***Image.*** Sur le plan politique, les frustrations se dirigent naturellement vers les dominants et la puissance solitaire doit ainsi absorber l'ensemble des revendications qui lui sont adressées et qui plaident pour une meilleure régulation des relations internationales. Les mouvements altermondialistes, les organisations pacifistes, les ONG, les pays les moins avancés – jusqu'aux groupes terroristes – voient dans les États-Unis le responsable, par action ou omission, des causes qu'ils combattent. Les attentats du 11 Septembre s'inscrivent dans ce défi lancé à la puissance américaine. En réaction, les déviances unilatéralistes des Administrations Bush et suivantes ont contribué à cristalliser les reproches, avec un interventionnisme difficile à fonder juridiquement et

1. Le Pakistan semble maintenir son appui à des forces que les États-Unis combattent, le gouvernement central de Kaboul apparaît toujours très faible face à la résurgence des Talibans, et plusieurs groupes terroristes continuent de prospérer sur place. Le *surge* décidé en 2009 (envoi de plusieurs milliers de troupes supplémentaires) n'a pas eu les résultats escomptés de sorte que certains continuent de parler de l'Afghanistan comme d'un tombeau à empires – en référence, ici, aux échecs d'Alexandre le Grand, de Gengis Khan, de l'Empire britannique ou de l'URSS.
2. La réalité apparait ainsi en total décalage avec les discours officiels ce qui ne peut que renforcer la défiance de l'opinion publique à l'égard des dirigeants américains et fragiliser leurs capacités à tenir certaines OPEX, v. « The Afghanistan Papers », un dossier publié en décembre 2019 [https://www.washingtonpost.com/].
3. Certains observateurs estiment même que le coût de la guerre contre le terrorisme est encore plus important si l'on tient compte des dépenses liées à la sécurité intérieure, des pensions versées aux familles de victimes, et de bien d'autres coûts indirects, v. N. C. Crawford, *United States Budgetary Costs of the Post-9/11 Wars Through FY2019 : $5.9 Trillion Spent and Obligated*, Watson Institute, Brown university, 14 novembre 2018 [https://watson.brown.edu/]
4. *Ibid.*

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

politiquement (Irak 2003, développement des éliminations ciblées, remise en cause du droit international humanitaire, etc.[1]). Les images et les témoignages des abus commis à Guantanamo ou Abu Ghraib ont à leur tour altéré la réputation de la démocratie américaine, et provoqué un ressentiment considérable dans le monde. L'écart entre la rhétorique du « discours » interventionniste américain et les pratiques de la guerre contre le terrorisme paraît considérable. En outre, la diplomatie de ruptures engagée sous l'Administration Trump par les États-Unis n'a pas aidé à reconquérir la considération dont ils ont besoin de la part de leurs alliés traditionnels.

Washington a en quelque sorte perdu la bataille des cœurs, la compassion que la violence des attentats du 11 Septembre avait suscitée. Plusieurs sondages, comme celui mené par le World Independent Network et l'Institut Gallup en 2013 dans 65 États (plus de 65 000 personnes interrogées), montrent ainsi que les États-Unis sont perçus comme l'État le plus menaçant pour la paix et la sécurité internationales[2]. Le doute gagne les Américains eux-mêmes qui, en 2012, n'étaient plus qu'une minorité à être convaincus de la supériorité de leur culture[3]. À cet égard, l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis n'a pas permis de restaurer la confiance perdue ou de relancer les avantages de l'Amérique sur le plan du *soft power*. Pour reprendre la fameuse distinction proposée par Walter Bagehot entre les deux composantes d'un régime, le *dignified* et l'*efficient*, Donald Trump – comme George W. Bush avant lui – a contribué à fragiliser le *dignified* et ainsi abîmé l'image des États-Unis à l'étranger[4]. Celle-ci a même atteint en 2020 un score historiquement bas dans les enquêtes du *Pew Research Center* – en lien avec la gestion initialement calamiteuse de la pandémie de Covid-19[5].

1. V. ss 608.
2. WIN/Gallup International's Annual Global End of Year Survey, 2013 [http://www.wingia.com].
3. Pew Research Center, *American Exceptionalism Subsides*, 2012 [http://www.pewglobal.org/]. Près du quart des interrogés dénoncent ainsi l'Amérique (Pakistan et Chine figurent loin derrière, l'État islamique n'était pas alors une option). Le sentiment est dominant, chez les personnes interrogées, en Chine, en Russie mais aussi, en Amérique du Sud, en Australie, en Allemagne, en Suède et en Finlande. Si les résultats peuvent être discutés, ils tendent au moins à démontrer que le leadership américain du temps de la Guerre froide s'est transformé en hégémonie, c'est-à-dire en domination subie et menaçante.
4. On attendait de cet homme d'affaires qu'il puisse faire des « coups » et exceller dans la diplomatie « transactionnelle ». Ses déclarations brouillonnes et parfois provocantes sur les crises au Moyen-Orient ou en Asie, sur nombre d'organisations internationales (OTAN, ONU), sur le réchauffement climatique et l'Accord de Paris, ou sur la pandémie de Covid-19 n'ont certainement pas rehaussé l'attractivité des États-Unis et renforcé leur crédibilité auprès de leurs partenaires et alliés.
5. R. Wike, J. Fetterolf et M. Mordecai, « U.S. Image Plummets Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly », *Pew Research Center*, 15 septembre 2020 [https://www.pewresearch.org/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

B. Une identité polarisée et des institutions questionnées

666 ***Crise identitaire ?*** Très présente dans les débats contemporains, la notion d'identité, soit ce qui *nous* distingue objectivement et subjectivement des *autres*, est devenue un sujet de recherches majeur en sciences sociales. S'interroger notamment sur ce qu'il reste de l'identité nationale dans un monde décloisonné est à présent assez banal [1]. La question est débattue dans de nombreux États mais sans doute pas avec la même intensité qu'aux États-Unis. L'hispanisation progressive de l'Amérique, réelle et fantasmée, qui aurait pour conséquence immédiate la croissance du catholicisme et de l'espagnol au détriment du protestantisme et de la langue anglaise, suscite de fortes inquiétudes chez une partie de la population, *a fortiori* dans une période économique incertaine qui a vu ces dernières années de nombreuses familles perdre leur emploi ou leur crédit [2]. Le passage du *melting pot* au *salad bowl* est ainsi souvent l'objet de toutes les craintes et caricatures.

Au-delà des tensions liées aux doutes sur l'identité américaine, les valeurs et les mythes fondateurs de la nation s'effacent progressivement derrière une sorte de « guerres des cultures » [3]. On assiste à une polarisation croissante de la société, et à des clivages renouvelés autour de valeurs religieuses ou sociétales (féminisme, droits des homosexuels, avortement, armes à feu, immigration, etc.). Jamais les grands partis n'ont été à ce point éloignés. On le voit dans les médias, où la présentation même des faits devient un enjeu entre Fox News et MSNBC, et au Sénat, où les clivages concernent désormais toutes les questions y compris les votes pour des postes autrefois plutôt consensuels. Plusieurs mouvements politiques anti-immigration, nationalistes ou nativistes, se déve-

1. V. S. Huntington, *Who Are We ? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, 2005, 448 p. La globalisation économique et culturelle qui entraîne une plus grande circulation des hommes et des marchandises, et de ce fait une confrontation à d'autres cultures longtemps trop lointaines, est susceptible d'engendrer plusieurs réflexes de replis sinon de défense dans certaines sociétés.
2. Au demeurant, il est indéniable que la composition ethnique ou raciale de la société américaine a considérablement évolué. Les Noirs ne sont plus la première minorité nationale, les appartenances plurielles se multiplient comme le montre le nombre croissant d'individus qui se reconnaissent dans deux races. La majorité des enfants qui naissent ne sont plus des « caucasiens ». La population blanche est en net recul depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La part des Blancs non-hispaniques dans la population américaine s'élevait à 88 % en 1940, elle n'est plus que de 60 % aujourd'hui. Les Blancs non hispaniques devraient même devenir minoritaires en 2045. Plus d'une vingtaine d'États sont déjà majoritairement composés par des minorités (Hispaniques, Noirs, Asiatiques, autres), v. Données du US Census Bureau, 2020 [https://www.census.gov]. Pour autant, nombreux sont aujourd'hui les Américains qui ont tendance à idéaliser l'intégration passée des immigrés dans l'identité des WASP (*White Anglo Saxon Protestants*) et à accuser par principe l'avènement d'une Amérique multiculturelle des difficultés variées qu'ils peuvent connaître.
3. V. J. D. Hunter, *Culture Wars. The Struggle to Define America*, Basic Books, 1991, 432 p. et plus récemment E. Klein, *Why We're Polarized*, Simon & Schuster, 2020, 336 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

loppent et illustrent ces crispations identitaires, particulièrement chez les Américains blancs de classe populaire ou moyenne qui ont subi la crise économique de 2008. Les dérives ou crimes suprémacistes progressent. La question du racisme institutionnel est posée. Des mouvements comme « *Black lives matter* » dénoncent en ce sens les discriminations et violences policières subies par les minorités noires aux États-Unis. On s'en souvient, les morts de Eric Garner (2014) ou de George Floyd (2020) au cours de leurs arrestations ont déclenché des protestations et émeutes dans nombre de villes du pays. Bref, la société américaine apparaît plus divisée que jamais sur le plan politique et des valeurs, ce qui n'est pas un gage de solidité pour la puissance des États-Unis.

667 ***Défaillances institutionnelles.*** Les institutions des États-Unis paraissent également défaillantes, ne plus répondre aux exigences initiales. Est-ce les textes, le contexte ou l'évolution de la pratique qui fragilisent désormais la démocratie américaine ? Difficile à dire. La Constitution américaine, une des plus anciennes et des plus courtes du monde (1787, préambule, sept articles et 27 amendements pour 4 400 mots au total), longtemps érigée en modèle du genre, semble aujourd'hui porter un système qui présente des faiblesses importantes. Les rapports entre les différents pouvoirs en sont un bon exemple. Gouverner en situation de non-concordance entre la majorité présidentielle et la majorité sénatoriale entraîne des blocages considérables. Les manœuvres d'obstruction au Sénat empêchent souvent l'adoption de mesures politiques essentielles (comme les lois de finance) ou réactives. On se rappelle ainsi des derniers *shutdowns* en 2013 ou en 2019. Les activités gouvernementales des États-Unis furent totalement bloquées et nombre d'institutions administratives fermées à la suite d'un énième bras de fer entre le Congrès et la Présidence sur les questions budgétaires. On sait aussi qu'il est désormais très difficile de présenter, au Sénat, une convention internationale et qu'il est vain d'espérer qu'il autorise la ratification en l'état, ce qui complique considérablement les négociations avec les partenaires des États-Unis (et oblige à des tactiques complexes pour qu'un accord comme celui sur le nucléaire iranien, en 2015, puisse devenir opposable).

L'incapacité à réviser des points clefs du régime apparaît aujourd'hui problématique (composition des deux chambres, suffrage universel indirect, mandat du président). On peut citer ici trois décalages parmi d'autres : le principe selon lequel chaque État fédéré envoie deux représentants au Sénat, institution centrale dans l'architecture constitutionnelle, et qui aboutit à une surreprésentation des petits États (mettant par exemple sur le même plan la Californie et le Wyoming alors que ce dernier compte 70 fois moins d'habitants) ; la durée du mandat présidentiel, quatre ans, qui oblige le président à entrer en campagne à peine deux ans après son élection ; et le mode de scrutin à l'élection présidentielle, comme ses modalités, qui dépendent pour partie du choix de chaque État fédéré. Il est parfois nécessaire d'attendre plusieurs jours sinon semaines

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

avant d'avoir des garanties suffisantes sur le résultat – à l'image de l'élection de 2000 qui a vu George W. Bush l'emporter à la suite de plusieurs semaines de contestation et d'un arrêt de la Cour suprême des États-Unis [1], ou de l'élection de 2020 qui a vu Joe Biden renverser des données préliminaires favorables à Donald Trump. On observe également souvent un hiatus entre le vote populaire et la répartition des grands électeurs. Le chef de l'État est de toute façon rapidement marginalisé lorsqu'il ne peut être candidat à sa succession (au terme de son second et dernier mandat, par exemple). Certes, la vie politique des États-Unis sait dépasser les tensions occasionnelles (*Watergate*, *Monicagate*, etc.), et les freins et contrepoids américains parviennent encore à réguler *a minima* la vie politique. Mais il faut bien constater un décalage croissant entre la condition du président (son élection, la durée de son mandat) et les exigences démocratiques contemporaines.

Enfin, la réponse américaine à la pandémie de Covid-19 ou à la question du réchauffement climatique a montré qu'en cas de crise, le pays pouvait rapidement être fracturé entre États fédérés et gouvernement central. Les politiques adoptées varient en effet selon les États – dès lors qu'ils conservent des compétences centrales. Washington n'est pas toujours en mesure d'imposer les arbitrages nécessaires, en particulier sur des sujets sensibles. La concurrence entre les deux pouvoirs aboutit parfois à une cacophonie générale qui fragilise la capacité de réaction des États-Unis.

668 ***Exemples.*** Le poids des lobbys et la montée du *Tea party* au cours de l'Administration Obama constituent deux exemples différents des limites actuelles de la démocratie américaine. En premier lieu, le poids des groupes de pression dans l'élaboration du droit et des grandes décisions américaines est certainement devenu déraisonnable [2]. Aujourd'hui, le nombre d'agences de lobbying répertoriées à Washington aurait doublé depuis 2000, dépassant les 30 000 et dépensant plusieurs milliards de dollars par an pour défendre leurs causes au Congrès. On ne trouve plus, en toute hypothèse, l'équilibre espéré entre ces acteurs privés. Dans ces conditions, les dérives se multiplient (trafic d'influence, avec, par exemple, la condamnation du lobbyiste Jack Abramoff en 2006) et la puissance de certains groupes peut interroger sur l'adoption de politiques qui ne correspondent ni à l'intérêt national, ni à l'intérêt collectif [3]. En second lieu,

1. Cour suprême, *Bush v. Gore*, 531 US 98, 12 décembre 2000.
2. La chose n'est pas nouvelle, il est vrai. En 1873, par exemple, la tribu des Nez-Percés protestait face à la multiplication des faux rapports dénonçant leurs prétendues exactions. Il s'agissait de sensibiliser les parlementaires américains afin qu'ils fassent évoluer le droit en vigueur et restreignent les terres indiennes au profit des colons et chercheurs d'or. La tribu regrettait alors, face à cette sorte de guerre de l'information, de ne pas disposer des mêmes relais d'opinion et capacités d'influence que ses adversaires : « *[w]e had no friend who would plead our cause before the law councils* », in Chief Joseph, « An Indian's View of Indian Affairs », *North American Review*, avril 1879, 412-433, p. 418.
3. V. par exemple, J. J. Mearsheimer et S. M. Walt, *Le lobby pro-israélien et la politique étrangère américaine*, déjà cité.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'émergence du *Tea Party* à la fin de la première décennie du XXIe siècle est venue souligner la décomposition générale du paysage politique américain [1]. Ce mouvement contestataire, populiste, qui n'est pas véritablement un parti, est monté en puissance avec la crise financière et l'élection de Barack Obama, autour de figures telles que Ron Paul ou Sarah Palin (candidate à la vice-présidence des États-Unis en 2008). Sa dénonciation virulente du pouvoir central, du « *deep state* », et son audience parfois importante dans certains territoires du pays soulignent la défiance en cours contre les autorités américaines. L'existence du *Tea party* vient bousculer le bipartisme américain, obliger les républicains à prendre en compte leurs positions hostiles aux impôts, à l'État central, à toute protection sociale « venant d'en haut » y compris en situation de pandémie – ce qui complique les équilibres avec l'exécutif, et vient symboliser l'anxiété de nombre d'électeurs américains.

L'élection du milliardaire et populiste Donald Trump à l'élection présidentielle de 2016 illustre les défaillances actuelles du régime politique américain sur fond d'inquiétudes multiples dans les domaines économique et sociétal. La peur du déclassement et le rejet des élites ont contribué à l'élection inattendue de ce gladiateur républicain, inexpérimenté, héritier d'un empire immobilier et héros de télé-réalité, honni par une frange importante de son parti et par les démocrates. Il a cependant su profiter d'une certaine désintermédiation de la vie politique américaine (faillite des syndicats et des corps intermédiaires) et du rejet de sa rivale démocrate, Hillary Clinton. Le soutien que le 45e président des États-Unis a apporté aux suprémacistes blancs à l'occasion de divers incidents en dit d'ailleurs beaucoup sur l'existence de clivages raciaux et sur la radicalisation de certaines opinions outre-atlantique. D'autres actes de Donald Trump ont contribué à cliver encore davantage la scène politique américaine. Certains ont été considérés comme suffisamment graves et illicites pour que deux procédures d'*impeachment* soient engagées (pression sur l'Ukraine pour des intérêts privés et partisans, opposition à ce que des collaborateurs soient auditionnés ; puis incitation à l'insurrection), une première dans l'histoire des États-Unis. En dernière analyse, l'élection de Joe Biden pourrait bien revitaliser le mouvement du *Tea Party* ou d'autres courants contestataires qui surferaient sur la défiance envers les institutions fédérales, à l'instar de milices d'extrême-droite, des groupes suprémacistes ou de ceux qui s'inscrivent dans des visions complotistes (QAnon, par exemple). La contestation des conditions de l'élection du candidat démocrate, jusqu'à ce que des partisans de Donald Trump s'introduisent au sein du Capitole le jour de la certification des résultats (8 janvier 2021, 5 morts), a pu ici servir de levier. Les résultats du scrutin ont quoi qu'il en soit montré à quel point le Trumpisme reposait sur une base populaire encore solide en dépit des excès de celui qui l'incarne, de sa mauvaise

1. Le mouvement critique vivement les dépenses décidées par le pouvoir central (*Taxed Enough Already* – TEA) et plaide pour un retour à l'esprit des pères fondateurs – d'où son appellation qui renvoie aux débuts de la révolution américaine contre les déviances de la monarchie britannique.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

gestion de la crise sanitaire, de la rupture du Parti républicain qu'il porte (un courant désormais protectionniste, anti-immigration, isolationniste).

C. Une politique étrangère revisitée et controversée

669 ***« America first »***. Toute politique étrangère, en particulier celle d'une grande puissance, suscite des oppositions et crée des lignes de clivages. En l'espèce, toutefois, les orientations récentes de la politique extérieure des États-Unis ont indéniablement engendré une série de très vives critiques y compris de la part des alliés traditionnels de l'Amérique. Prétendant contenter une population traditionnellement moins interventionniste que ne le sont les dirigeants américains, Donald Trump s'est révélé ici particulièrement offensif. Les mesures prises en matière commerciale ou sécuritaire sous son Administration apparaissent en effet d'une brutalité sans guère de précédents. Elles s'inscrivent parfois dans un nationalisme radical qui ne devrait pas complètement survivre à leur promoteur. Pour autant, on ne saurait négliger quelques tendances moins partisanes que globales.

Sur le plan sécuritaire, les États-Unis se sont ainsi attaqués comme jamais à l'ordre international qu'ils avaient pourtant contribué à façonner et qui correspondait à leur vision d'eux-mêmes dans le monde. Les controverses n'en sont donc que plus grandes. Certes, le concept d'ordre « libéral », qui renvoie à trois phénomènes (la promotion du libre-échange et l'ouverture des marchés ; la formation d'un système de sécurité collective et la multiplication d'organisations internationales ; l'institution de régimes protecteurs des droits de l'homme et la diffusion de ces valeurs), présente une certaine plasticité et ses différentes composantes n'incarnent pas les seules valeurs américaines [1]. Mais les régimes institués ont offert et offrent encore, malgré leurs faiblesses et fragilités initiales, quelques garanties contre le seul jeu des rapports de puissances et il peut sembler pour le moins aventureux de les contester ou de les disqualifier de manière solitaire et frontale. Qui peut croire que l'endiguement des ambitions chinoises ou russes, la lutte contre le terrorisme ou contre la prolifération des armes de destruction massive, la régulation des migrations de masse ou du réchauffement climatique peuvent se faire par une politique de déconstruction solitaire ? Il n'empêche, nombre de décisions adoptées sous l'Administration Trump apparaissent ici « disruptives », pensées et mises en œuvre unilatéralement. Les États-Unis, tout en augmentant leur budget militaire, ont ainsi décidé de retirer plusieurs milliers de leurs soldats présents en Allemagne, de rappeler ceux engagés en Syrie ou de réduire de moitié la présence américaine en Afghanistan, malgré l'opposition de leurs alliés et les critiques de nombre

1. Elles ne sont de toute façon pas pleinement parvenues à ordonner les relations internationales contemporaines. On a vu en pratique nombre de biais et de manquements aux normes de comportements promues (remise en cause du système de Bretton Woods en 1971, violations des règles des Nations Unies, renouveau du protectionnisme, etc.).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de leurs conseillers ou ministres [1]. Donald Trump a affirmé que de telles opérations extérieures, au long cours, étaient contraires à sa vision d'une politique étrangère ré-axée sur « *America First* » et que « *the United States cannot continue to be the policeman of the world* » [2].

Sur le plan commercial, les États-Unis ont pris toute une série de mesures contre leurs partenaires habituels accusés de profiter excessivement du marché américain, d'entretenir avec eux une relation asymétrique. Bref, la ligne de l'« *America first* » défendue par la nouvelle Administration semble ici avoir tout emporté. Elle correspond à un refus de poursuivre la *grande stratégie* d'hégémonie libérale suivie jusqu'ici par les Administrations précédentes (trait commun entre internationalistes libéraux et néo-conservateurs). Il s'agit plus précisément d'une vision économique et mercantiliste des rapports interétatiques, d'une appétence pour des rapports directs avec des dirigeants autoritaires, d'un désintérêt prononcé pour l'« exportation » des droits de l'homme ou la démocratie, d'une réticence pour l'interventionnisme, d'un mépris sans précédent pour le corps diplomatique et d'une inclination très nette pour l'unilatéralisme. L'ensemble a notamment été servi par un exercice unilatéral plus *hard* de sa puissance économique, avec le recours massif à l'arme des sanctions dites « extraterritoriales » à l'encontre de régimes honnis – les contraintes économiques et financières se substituant alors à l'engagement militaire. Le Département du Trésor est d'ailleurs devenu un acteur majeur de la diplomatie américaine, spécialement l'*Office of Foreign Assets Control* qui a la capacité de bloquer l'accès au système financier américain [3].

On le voit, pour l'Administration Trump, le multilatéralisme n'a plus fait partie de la solution et une approche transactionnelle a dominé les questions économiques et sécuritaires. Certains, en particulier le Secrétaire d'État Mike Pompeo, ont essayé de conceptualiser cette nouvelle vision du monde [4], en insistant sur les deux défauts actuels du multilatéralisme pour les États-Unis : son inadéquation aux nouvelles menaces et la

1. Dans le même sens, l'élimination en Irak du général iranien Ghassem Soleimani (janvier 2020) et les menaces réitérées de détruire des sites emblématiques de la civilisation iranienne sont ici assez symboliques du virage opéré, sur le fond comme dans le style, de même que le « plan de paix » unilatéralement proposé sur le conflit israélo-palestinien qui méprise ici les engagements précédents.
2. Intervention lors d'une visite à Al Asad Air Base (Irak), *The New York Times*, 26 décembre 2018. Donald Trump a également dénoncé lors d'un discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies ce qu'il considère comme autant de dérives de la société internationale : « *America is governed by Americans. We reject the ideology of globalism, and we embrace the doctrine of patriotism. Around the world, responsible nations must defend against threats to sovereignty not just from global governance, but also from other, new forms of coercion and domination* », Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly, 25 septembre 2018 (https://www.whitehouse.gov).
3. B. Haddad, *Le Paradis perdu. L'Amérique de Trump et la fin des illusions européennes*, Paris, Grasset, 2019, 285 p.
4. V. le discours devant le German Marshall Fund, « Restoring the Role of Nation-State in the Liberal International Order », 4 décembre 2018 (http://www.gmfus.org/).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

contrainte qu'il représente pour les intérêts américains. On a pu observer en conséquence une distanciation agressive des institutions multilatérales qui n'offrent pas des bénéfices immédiats à Washington, une détestation prononcée des traités jugés excessivement contraignants [1]. L'OMS a par exemple été violemment attaquée par Donald Trump pour sa gestion prétendument « pro-chinoise » de la pandémie de Covid-19 – et Washington de geler temporairement sa contribution financière à cette organisation. En réalité, les États-Unis ont entendu signifier leur volonté de rupture et mettre davantage l'accent sur la coercition et la sanction.

670 ***Perspectives.*** Il n'est pas raisonnable d'attendre de l'Administration Biden un retour à une politique internationale d'hégémonie libérale, un nouvel élan propre à structurer les relations internationales. Le 46e président des États-Unis n'en a ni la volonté ni les moyens.

Ni la volonté dans la mesure où l'orientation de la politique étrangère américaine actuelle accentue simplement certaines tendances déjà observées sous Barack Obama et qui ne disparaîtront pas avec l'arrivée de Joe Biden. Au-delà de la rudesse et des excès de Donald Trump, les États-Unis semblent ainsi depuis quelque temps moins défendre un quelconque « exceptionnalisme », ne plus invoquer sous une forme renouvelée la « mission civilisatrice » qui serait la leur, renoncer à proposer un nouvel ordre international. Structurer le système institutionnel international n'est plus perçu comme étant dans l'intérêt de l'Amérique qui assume à présent une définition certainement plus resserrée de son intérêt national : défense de la « frontière », focalisation sur la rivalité « systémique » avec la Chine qui implique un redéploiement conséquent en Asie et dans ce qu'ils nomment l'espace « indo-pacifique », refus de nouvelles opérations extérieures d'envergure. Les postures des documents stratégiques publiés sous l'Administration Trump (*National Security Strategy*, *National Defense Strategy* ou *Nuclear Posture Review*) reprennent, en ce sens, les grandes lignes déjà adoptées par l'Administration précédente – dont Joe Biden était le vice-président. À cet égard, la mise en cause de l'OTAN, et surtout de l'insuffisante contribution des partenaires européens (parfois qualifiés de « *free riders* ») à leur propre sécurité ne doit pas surprendre. De même, le changement de positionnement à l'égard du commerce inter-

1. Au cours du mandat de Donald Trump (2017-2021), les États-Unis ont dénoncé six instruments juridiques : l'Accord de Paris sur le climat, l'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien, le Traité d'amitié avec l'Iran, le Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire, le Protocole optionnel de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et le Traité Ciel Ouvert. Ils se sont aussi retirés de l'UNESCO, du Conseil des droits de l'homme et de l'OMS, et sont revenus sur leur signature du Traité sur le commerce des armes et sur celle de l'Accord de partenariat transpacifique. Les États-Unis ont également refusé de participer à de nombreuses négociations internationales comme celles ayant abouti aux Pactes mondiaux sur les réfugiés et les migrations. Ils ont enfin vivement critiqué ou menacé toute une série de régimes bien établis, et jadis portés par eux, à l'image de l'OTAN, du Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes ou de l'OMC, contribuant ainsi à les fragiliser sinon à les paralyser.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

national s'inscrit dans une tendance au long cours. Les États-Unis dénoncent de longue date le déséquilibre des échanges et notamment les pratiques de l'Allemagne et surtout de la Chine en ce domaine [1]. La réduction du déficit commercial américain est une priorité qui n'est pas nouvelle. En résumé, l'Administration Trump a simplement servi de révélateur des mutations de la politique étrangère américaine, de l'abandon des postures et instruments propres à la Guerre froide, encore utiles pendant le « moment unipolaire » et les débuts de la guerre contre le terrorisme. Certes, on ne saurait parler *stricto sensu* de nouvel isolationnisme. La proportion du commerce international dans le PIB américain a triplé en cinquante ans. Aujourd'hui, il n'est en réalité ni souhaitable ni possible pour Washington de se « retirer » des affaires internationales. Au demeurant, le budget de la défense continue d'augmenter, le réseau diplomatique reste sans équivalent, les alliances conclues encore nombreuses et centrales, et certains comportements lointains, comme envers l'Iran, toujours offensifs.

Ni les moyens car si Joe Biden peut compter sur un Congrès démocrate d'une courte majorité (la voix de la vice-présidente au Sénat), il doit faire avec une société fracturée et son statut est indéniablement fragilisé par sa capacité à ne faire qu'un seul mandat en raison de son âge. N'est-il pas déjà et à peine arrivé un « *lame duck* » président ? Son autorité sera de toute façon rapidement défiée par ceux qui espèrent prendre sa suite en 2022. Il a dû au surplus faire face à une situation sanitaire pour le moins critique à son arrivée. Bref, si l'on observe à ce stade une différence de méthode, en particulier dans les relations avec les alliés traditionnels de l'Amérique et un retour à certains engagements préalables (sur le plan de la lutte contre le réchauffement climatique, par exemple), Joe Biden ne change pas de cap sur l'identification des priorités de la politique étrangère américaine : contrer l'ascension chinoise, modérer l'interventionnisme militaire.

§ 2. L'Europe dans tous ses États

671 ***Espoir.*** La construction européenne se présente certainement comme la plus grande réussite des relations internationales du XX^e^ siècle [2]. Jamais une zone n'avait été ainsi pacifiée, par le droit, la démocratie, les valeurs ou l'ouverture des frontières entre ses membres. L'Union européenne est le plus beau succès du libéralisme, elle incarne un modèle d'organisation sans précédent et sans équivalent dans le monde. Son attractivité a longtemps été incontestable, au moins jusqu'au *Brexit*.

1. Sont traditionnellement visés les excédents commerciaux de Pékin qui résultent entre autres d'une pression sur la consommation interne afin de limiter les importations et d'un soutien actif aux exportations vers les partenaires qui consomment (manipulation de la monnaie, transferts de technologie, subventions aux secteurs clefs, restrictions diverses à l'accès au marché interne des entreprises étrangères, etc).
2. V. ss 556 s., 565.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

L'Union s'est ainsi affirmée comme le laboratoire d'une nouvelle forme de gouvernance, comme un modèle politique inédit, complémentaire à celui de l'État nation mais révolutionnaire dans ses prétentions et dans ses modes de fonctionnement. Le projet demeure certainement inachevé et comporte encore bien des faiblesses. Mais il a le mérite d'exister. Quelles que soient ses difficultés actuelles, les crises de croissance que l'Europe politique rencontre, ou son « décrochage » dans les esprits et les cœurs, on ne saurait ainsi oublier ce qu'elle représente pour un continent qui a passé son histoire à s'entre-déchirer. D'autres régions pourraient ainsi vouloir l'imiter et former par le droit une communauté de sécurité comparable. Après, la difficulté est bien connue. Comment faire puissance pour une entité qui n'est pas un État et ne le sera jamais ? En l'espèce, il faut bien constater que l'Union n'a pas su profiter des bouleversements internationaux observés à la fin de la Guerre froide ou au début de ce siècle. L'Europe n'est pas parvenue dans le « nouveau désordre international » à s'affirmer et à incarner une puissance structurante d'un nouveau genre.

L'Union européenne doit désormais faire face à plusieurs crises, d'abord financières puis institutionnelles, qui l'affaiblissent et freinent son développement progressif. Une triple division menace aujourd'hui le projet européen ; une division sur le respect des textes (règles budgétaires et certaines directives comme celle sur les travailleurs détachés de 1996), une division sur les valeurs avec comme illustration la politique d'accueil des migrants et réfugiés, et une division entre les institutions européennes et nombre de ressortissants des États parties qui reprochent à l'Union sa trop grande technocratie ou son éloignement prétendu de leurs préoccupations sociales et immédiates. On ne peut finalement que regretter cette incapacité de l'Europe à s'établir comme un acteur politique autonome stratégiquement, qui plus est dans un contexte où les États-Unis, par absence de volonté ou par manque de moyens, n'exercent plus le leadership qu'ils exerçaient au lendemain de la Guerre froide. La politique étrangère « solitaire » de l'Administration Trump aurait en ce sens pu donner à l'Europe l'occasion de s'affirmer comme le nouveau garant du monde libéral occidental. Mais les défaillances économiques et politiques de ses membres ne l'autorisent pas à prendre un tel relais. Est-ce la disparition d'un ennemi immédiat qui suscite aussi tant de réflexes de repli ? On se souvient ici de l'avertissement du diplomate soviétique Alexandre Arbatov au moment de la chute du Mur : « [n]ous allons vous rendre le pire des services, nous allons vous priver d'ennemi ! »[1]. Une sorte de « fatigue » dans la recherche permanente de négociations et de compromis se répand-elle chez certains membres alors que leurs opinions internes sont parfois séduites par des mouvements eurosceptiques populistes que les atermoiements des institutions européennes ont sans

1. Cité entre autres in P. Conesa, *La fabrique de l'ennemi, ou comment tuer avec sa conscience pour soi*, Paris, Robert Laffont, 2011, 372 p. De nombreuses expériences en sociobiologie ont ainsi montré à quel point un contexte conflictuel entre groupes distincts tend à renforcer la coopération entre membres de chaque groupe (entraide, altruisme, solidarité, etc.).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

doute alimentés ? C'est dans ce contexte, et à la suite de la crise migratoire, que le Royaume-Uni a finalement quitté l'Union (*Brexit*), une première dans l'histoire de la construction européenne. Il reste à voir si la pandémie de Covid-19 se révélera comme un moment de rupture, une crise susceptible de relancer un peu de la solidarité qui devrait guider le quotidien de l'Europe si elle veut peser dans le monde.

A. Limites opérationnelles

672 ***Outils.*** Si l'Union européenne peut sembler en retrait dans l'expression diplomatique des grands acteurs des relations internationales c'est moins en raison de l'absence d'outils et d'instruments de politique étrangère que de l'incapacité de ses membres à s'accorder sur les grandes questions stratégiques et sécuritaires. En effet, l'Union dispose désormais des moyens de faire entendre sa voix sur la scène internationale. Le Traité de Lisbonne (2009) a mis en place un poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ainsi qu'un service européen pour l'action extérieure (l'Union compte plus d'une centaine de délégations dans le monde). L'Italienne Federica Mogherini a ainsi été nommée Haut représentant en 2014 (mandat de 5 ans du Conseil européen avec l'accord du Président de la Commission), l'Espagnol Josep Borrell lui a succédé. Il coordonne la politique étrangère et de sécurité commune et peut donc négocier au nom des États membres. Une première « stratégie européenne de sécurité » qui clarifie les grands objectifs extérieurs de l'UE a été adoptée, avec la volonté de créer un « véritable écosystème de la sécurité ». Pour 2020-2025, les menaces prioritaires sont identifiées comme étant le terrorisme, la criminalité organisée et en particulier la cybercriminalité, les attaques « hybrides ». À cet égard, la communication reconnaît que la crise liée au Covid-19 « a mis en évidence la nécessité de garantir la sécurité tant dans l'environnement physique que dans l'environnement numérique. Elle a souligné l'importance de l'*autonomie stratégique ouverte* de nos chaînes d'approvisionnement en produits, services, infrastructures et technologies critiques » [1].

En pratique et depuis le début du XXI[e] siècle, l'Union a indéniablement « musclé » sa politique étrangère et diversifié ses domaines d'intervention (opérations de police, aide humanitaire, aide à la reconstruction, soutien économique, etc.). Elle a d'ailleurs su combiner ses actions sur certains terrains, comme dans les Balkans ou au Sahel. Sa dimension humanitaire est maintenant centrale, elle est en particulier devenue le premier donateur mondial d'aide au développement. Elle exerce également un rôle majeur dans l'observation des élections ou dans la reconstruction d'États fragilisés (avec par exemple l'envoi de policiers et de juristes, comme avec la mission

1. Commission européenne, Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 24 juillet 2020, nous soulignons.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

EULEX au Kosovo). Enfin, l'Union n'hésite plus à adopter des sanctions « autonomes » contre les régimes qui ne respectent pas les droits de l'homme (Syrie ou Zimbabwe notamment) ou qui constituent selon elle une menace à la paix et à la sécurité internationales (Corée du Nord, par exemple). Le Conseil de l'Union européenne a même adopté en décembre 2020 un nouveau dispositif de « sanctions » en matière de droits de l'homme qui permet à l'UE de cibler des personnes, des entités et des organismes considérés comme responsables de graves violations des droits de l'homme [1]. Des mesures restrictives (interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE, gel des avoirs, etc.) ont notamment été prises sur ce fondement contre plusieurs responsables chinois en raison des arrestations arbitraires de Ouïghours du Xinjiang. Mais l'Europe n'a ni la puissance financière ni la puissance militaire pour affirmer sur le long cours des positions fortes. La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) demeure encore trop embryonnaire. L'article 42 du Traité de l'Union européenne énonce pourtant que l'Union peut intervenir à l'étranger, par des moyens civils ou militaires, « afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations Unies ». L'objectif final est bien celui d'une défense commune. Simplement, l'Union ne dispose pas d'armée, seulement d'une force de réaction rapide, et les investissements de ses membres ne sont pas mutualisés. Surtout, les décisions sont ici adoptées à l'unanimité par le Conseil sur proposition du Haut représentant. Difficile, dès lors, de trouver des positions communes sur les sujets les plus sensibles. Bref, l'Europe ne fait pas la guerre. Elle préfère s'en remettre à l'action de certains de ses membres ou à celle d'autres organisations internationales – en particulier l'OTAN. Ce n'est donc pas à l'Union que les États qui recherchent des assurances en matière de sécurité vont s'adresser. Les situations en Géorgie (2008) et en Ukraine (2014) ont sur ce point été des tests difficiles pour sa politique de voisinage [2]. En réalité, les États membres de l'Union préfèrent encore le parapluie américain aux promesses incertaines de la France ou de l'Allemagne [3]. Les vues divergentes sur les affaires

1. Règlement (UE) 2020/1998 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JO du 7 décembre 2020, L 410 I.
2. Le lancement en 2017 d'une sorte d'eurozone de la défense, avec la conclusion d'un projet de « coopération structurée permanente » (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO en anglais), est un premier pas vers l'autonomie stratégique (hausse des budgets de défense des participants, développement des programmes d'armements communs, etc.). L'accord demeure cependant modeste et rassemble suffisamment d'États européens aux traditions et intérêts différents pour ne pas produire ici de bouleversements majeurs. Quoi qu'il en soit, tous les États étaient à l'origine d'accord pour considérer que les États-Unis et l'OTAN représentaient la seule garantie de sécurité valable pour l'Europe. Cette dépendance militaire persiste aujourd'hui, après la fin de la Guerre froide et en dépit de quelques initiatives et de discours parfois très forts (le président Macron a ainsi plaidé en 2017 devant le Bundestag pour la création d'une armée européenne).
3. L'absence de quartier général commun ou de stratégie concertée sur le nucléaire, les difficultés pratiques (acceptation par les populations concernées, recrutement, organisation, etc.) et, surtout, les incertitudes sur les priorités stratégiques n'ont manifestement pas été surmontées.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

internationales obligent de toute façon à rechercher en permanence un plus grand dénominateur commun qui ne peut être que modeste. On se limite principalement à du déclaratoire. C'est au mieux un directoire des membres forts (Allemagne, France, Royaume-Uni avant le *Brexit*) qui agit plus ou moins au nom de l'Europe, à l'image des négociations avec l'Iran.

De telles limites ne signifient pas que l'Union est totalement passive. Elle est en effet présente dans plusieurs opérations extérieures. Des forces européennes sont notamment déployées en Méditerranée (contre le trafic de migrants), au Mali et en Somalie (missions de formation), en République centrafricaine (mission de stabilisation), sur les côtes somaliennes (opération navale Atalante contre la piraterie, depuis 2008) ou en Bosnie-Herzégovine (mission de maintien de la paix). L'Union a pu, ponctuellement, participer aux efforts internationaux destinés à pacifier le Moyen-Orient (intervention du « quartet ») ou à l'accord de 2015 relatif au programme nucléaire iranien. Mais on est loin de l'affirmation d'une « souveraineté européenne » en matière de défense *lato sensu*, y compris dans ses dimensions économiques, normatives ou technologiques. L'autonomie stratégique demeure une quête inachevée. Les mesures prises pour protéger les données numériques, contrer les ingérences et la désinformation extérieures, développer des industries communes sont encore insuffisantes. Les réactions aux crises géopolitiques de son voisinage immédiat – Libye, Méditerranée orientale, Syrie, Haut-Karabagh, Belarus, etc. – apparaissent bien trop désordonnées et mesurées pour peser sur le terrain. Pourtant, l'évolution de l'environnement stratégique européen avec de nouvelles menaces « de proximité », la multiplication des attaques terroristes ou cyber contre ses intérêts et le retrait des États-Unis plaident pour une réaffirmation de la défense européenne. Toute l'architecture classique de la sécurité de l'Europe se trouve en effet questionnée, sinon en crise, qu'il s'agisse, on l'a dit, du parrainage de l'Amérique et de l'Alliance atlantique, mais aussi des instruments de l'*arms control* ou du désarmement nucléaire, des conventions locales ou du décalogue issu de la Conférence d'Helsinki [1]. Et la bipolarisation croissante des relations internationales réclame un positionnement plus ferme de l'Union. Mais, à ce stade, les circonstances ne semblent pas engendrer le « sursaut » européen attendu.

B. Défaillances économiques

673 ***Puissance économique.*** L'Union européenne incarne la puissance collective des économies européennes à même d'enrayer le déclin de la posi-

1. On peut prendre comme exemple le retrait annoncé des États-Unis du Traité sur les forces nucléaires de portée intermédiaire (FNI). Cet instrument, construit pour répondre à la crise des Euromissiles et qui fut le premier traité de désarmement nucléaire, a accompagné la désescalade des tensions entre les deux grands à la fin du XX^e^ siècle. Mais Washington considère que la Russie manque désormais à ses obligations et développe de nouveaux vecteurs qui ne respectent pas les plafonds imposés par le traité FNI. Les États-Unis redoutent également d'être trop contraints par les

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tion de ses membres sur le plan commercial ou financier. L'Union est indiscutablement devenue une puissance économique majeure, la deuxième du monde derrière les États-Unis (le PIB de l'UE, soit la valeur totale de l'ensemble des biens et services produits, se montant en 2019 à près de 16 500 milliards de dollars – alors que le Royaume-Uni faisait encore partie de l'Union). Elle représente 22 % du PIB mondial [1]. Si l'Union ne rassemble que 7 % de la population mondiale, ses échanges avec le reste du monde constituent près du cinquième du volume total des importations et exportations mondiales. Elle est la troisième puissance commerciale du monde (hors échanges intraeuropéens). Le marché commun et le partage d'une monnaie – pour certains de ses États – sont régulièrement avancés comme autant de promesses et de garanties d'un rang au moins résiduel dans les relations internationales, même si l'absence de géants européens dans le numérique ou la faiblesse des réserves de change en euros constituent, entre autres, des limites au rayonnement de cet espace. Surtout, plusieurs crises contemporaines ont révélé les fragilités de l'espace économique européen.

674 ***Crises contemporaines.*** La crise de la dette dans la zone euro a représenté en 2010 un premier test pour la pointe de l'Europe communautaire, ceux de ses membres ayant accepté une monnaie commune (devenue, depuis 2006, la deuxième monnaie du monde pour le montant des transactions et la première pour la quantité de billets en circulation). La réussite extérieure de l'euro ne peut en effet totalement masquer les interrogations sur la cohérence des pays y participant. On sait, depuis les travaux de Robert Mundell, prix Nobel d'économie, que le partage d'une monnaie commune exige une grande intégration des États participants et des mécanismes efficaces en situation de tensions [2]. Or, la monnaie européenne n'est pas celle d'une fédération et elle n'est pas portée par des clauses de solidarités suffisantes. Il a donc suffi que des parties traversent des difficultés internes majeures pour que la monnaie soit attaquée et ainsi fragilisée. Les déséquilibres entre membres de l'Eurozone, en raison de l'endettement excessif de certains, ont engendré des flux de capitaux massifs vers les pays périphériques, mettant alors en difficulté des secteurs non-commerciaux [3]. Aujourd'hui néanmoins, la France et

obligations de ce traité à une époque où la Chine a considérablement investi dans des arsenaux balistiques et de croisière. Une telle opération peut en définitive conduire à la relance d'une course aux armements et à de nouvelles tensions en Europe.

1. V. le site de la Banque mondiale [https://data.worldbank.org/].
2. V. d'abord R. A. Mundell, « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, vol. 51, novembre 1961, p. 657-665.
3. On se souvient qu'à la fin de la première décennie du XXIe siècle, seule une poignée d'États respectait encore les critères de Maastricht (moins de 60 % du PIB de dette et 3 % pour le déficit) : l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, le Luxembourg et la Slovaquie. Certains présentaient des résultats particulièrement éloignés des critères en cause (Chypre, la Grèce, l'Irlande, le Portugal, avec, par exemple, une dette publique s'élevant jusqu'à 175 % du PIB). Précisément, la crise de la dette renvoie d'abord à la situation en Grèce où le montant de la dette et du déficit public, longtemps masqué, apparaît au grand jour en 2010, à un moment où les croissances des États européens sont peu

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'autres entendent assouplir les plafonds introduits par le Traité de Maastricht afin de retrouver des marges de manœuvre en matière d'investissements. Mais l'Allemagne, notamment, reste attachée à des critères qui visent à éviter que l'insolvabilité de l'un ne fragilise toute la zone euro. La pandémie de Covid-19 qui a durement frappé les États de l'Union en 2020 a aussi contribué à relancer cette fracture sur le respect de l'orthodoxie budgétaire et financière de l'Union européenne.

675 ***Brexit.*** La globalisation est venue souligner les différents handicaps des États de l'Union. Elle révèle une crise plus structurelle que conjoncturelle, au-delà des errements de la Grèce, de l'Espagne, de l'Irlande, du Portugal, de l'Italie voire de la France. L'ouverture du marché à des concurrences lointaines a fini par mettre en difficulté les entreprises et institutions européennes. En effet, l'écart entre les coûts de production et la démocratisation du transport ont incité aux délocalisations et contribué ainsi à la hausse du chômage et à la précarisation des sociétés européennes. La baisse de la croissance a ensuite creusé des déficits que les dépenses sociales continuaient à alimenter. Bref, la spirale de l'endettement s'est accélérée et les politiques d'austérité mises en place ont suscité du mécontentement et de nouveaux réflexes anti-européens, compliquant d'autant plus la sortie de la crise. Les structures de l'Union européenne se sont révélées incapables de peser de manière décisive sur le redressement nécessaire. Sans réel budget fédéral, l'Europe ne propose guère plus que des cadres généraux et renvoie aux États membres la responsabilité finale des politiques économiques mises en place. Si l'Europe politique a surmonté la crise des dettes souveraines et sauvé sa monnaie unique, le taux de chômage demeure en moyenne à un peu moins de 8 % (2020, zone euro) avec, en outre, des divergences majeures entre États membres de l'Union, ce qui contribue à tendre toute négociation (entre l'Allemagne et l'Espagne, par exemple) [1]. La situation ne peut qu'engendrer difficultés sociales et crises politiques. Les pays les plus prospères attirent en effet les travailleurs étrangers et les demandeurs de protection. Dès lors, il n'est au fond pas si surprenant que le Royaume-Uni ait fini par envisager, à partir de 2013, un retrait de l'Union [2]. Si l'article

élevées et où les pays forts, comme l'Allemagne et la France, prennent déjà des libertés avec le pacte de stabilité. Les Européens et le gouvernement grec ont alors hésité sur le principe et les modalités d'une aide de la Grèce – en renvoyant parfois la situation au FMI. L'accord trouvé en juillet 2015 ressemble à un placement sous mandat d'un État européen. Athènes devrait rester dans l'euro mais au prix d'une mise sous tutelle monétaire, fiscale et politique, dans un contexte d'opposition importante entre la France et l'Allemagne (s'agissant notamment de la restructuration de la dette).

1. V. les données publiées par Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne (https://ec.europa.eu/eurostat/fr/).
2. On se souvient en 1979 du « *I want my money back* » de Margaret Thatcher qui constatait que l'entrée dans la communauté n'avait pas soutenu, comme escompté, l'économie britannique, alors que la contribution du Royaume-Uni au budget européen était jugée particulièrement élevée. Les dirigeants conservateurs britanniques ont finalement organisé un référendum sur la question en 2016. La campagne britannique fut très agitée, entre la défense du *Remain* par le gouvernement Cameron et les pro-*Brexit* de

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

50 du Traité de Lisbonne (TUE) organise une telle procédure, jamais un État membre n'avait jusqu'ici quitté l'organisation. La sortie du Royaume-Uni ne s'est toutefois pas révélée aisée, il a fallu attendre le 1er février 2020 pour un départ effectif et décembre 2020 pour un premier « deal » sur l'après. On le voit, la construction européenne repose sur des instruments juridiques et l'ensemble est bien réversible, même s'il en coûte de déconstruire les liens et les habitudes instaurés [1]. Le *Brexit* vient en tout cas affaiblir le projet européen (départ de la seconde puissance économique de la zone et de la seule puissance, avec la France, capable de mettre en œuvre des opérations extérieures).

C. Renoncements politiques

676 ***L'exemple des migrations.*** La question des migrations contraintes souligne également, avec une ampleur inédite, les démissions européennes. Face à l'afflux des demandeurs de protection, l'Union s'était donné deux objectifs : préserver le système de Schengen instauré il y a trente ans en organisant l'accueil des migrants pour protéger les États les plus exposés (Grèce, Italie), et contenir les flux en renforçant Frontex, l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'UE, tout en aidant les États de provenance et de transit. Les membres de l'Union, de façon concertée ou unilatérale, cherchent ainsi à externaliser les protections accordées et à mettre en place une sorte de nouveau *limes* en « fixant », au moyen de conventions migratoires, les flux en Turquie, au Niger, en Libye, etc., dans une première ceinture protectrice. Dans ce contexte de défiance, ce sont finalement les résurgences nationalistes qui l'emportent, dans une sorte d'« orbanisation » de l'Union – l'Europe ne faisant pas ici honneur au mythe de l'accueil des Danaïdes. La majorité des États n'entendent nullement renoncer à faire valoir leurs compétences personnelles, dans une acception souvent excessive des possibilités offertes par le régime Schengen [2]. Le système Dublin semble dépassé à présent, avec la décision de ne plus appliquer les règles de réadmissions des demandeurs d'asile

Boris Jonhson et Nigel Farage. Les électeurs britanniques ont finalement choisi de sortir de l'Union (17,4 millions contre 16,1 millions de voix, 23 juin 2016) et ont notifié leur volonté à l'Union en mars 2017.

1. En l'espèce, l'Union s'est d'ailleurs montrée assez remarquablement unie dans les négociations lancées avec Londres (statut des expatriés européens au Royaume-Uni, celui des ressortissants britanniques présents dans les 27 États encore parties, sort de la frontière irlandaise, règlement financier des engagements britanniques, etc.). Dans ces conditions, le *Brexit* constituera difficilement un précédent attractif pour les différents mouvements nationaux-populistes ou eurosceptiques d'autres États membres qui, pour la plupart, se montrent désormais moins vindicatifs dans leur appel à la sortie de l'Union ou de l'euro.
2. L'Allemagne, l'Autriche, la Pologne, la Slovaquie, la Suède ou la France, à la suite des attentats de novembre et dans le cadre de la COP 21 (2015), ont ainsi rétabli les contrôles frontaliers. La Commission a pu valider ces décisions mais aussi se montrer critique avec d'autres, s'agissant par exemple des protections nationales instaurées par la Hongrie. Le régime Schengen, fragilisé, ne tiendra pas longtemps ainsi.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

syriens. Le groupe de Visegrád (Pologne, Hongrie, Slovaquie et République tchèque), parmi d'autres encore, privilégie des mesures de repli et de refus d'accueil, se claquemurant ouvertement ou s'en tenant à une immigration soigneusement choisie (Ukraine, Serbie, Chine notamment) pour combler l'émigration au profit de l'Europe de l'Ouest de leur propre population. Plusieurs États ont construit des clôtures pour se protéger de ces flux et des incapacités de l'Union – que l'on pourrait en partie leur imputer. Outre le retour des contrôles aux frontières intérieures, des murs ont ainsi surgi aux limites extérieures de l'Union et de l'Espace Schengen, en Slovénie, en Macédoine, en Autriche ou en Bulgarie. L'épisode de l'Aquarius en 2018 fut révélateur de l'ampleur de la crise de solidarité de l'Union sur cette question [1]. Dans ces circonstances, et sans surprise, les puissances limitrophes ont parfaitement compris qu'il existait ici une ligne de division au sein de l'Europe politique et que l'ouverture de leurs frontières pouvait être une arme de dissuasion permettant d'obtenir nombre de concessions. La Turquie, notamment, qui accueille plusieurs millions de réfugiés syriens, essaie régulièrement d'obtenir des États européens des contreparties financières ou politiques à la maitrise des flux migratoires en cause. Le Maroc, également, même à un degré moindre, joue de la « menace migratoire » pour tenter de renforcer ses positions maritimes au large des côtes du Sahara occidental sans susciter trop de protestations de l'Espagne ou de la « communauté internationale ».

677 ***De nouvelles perspectives ?*** Les institutions européennes semblent donc fragilisées et démunies face aux crises et à la dégradation de la réputation de l'Union. Cette dernière a, en effet, mauvaise presse et son assise populaire s'effrite. Les consultations nationales ne lui sont plus favorables – à l'instar du non français ou néerlandais au référendum sur la constitution européenne (2005) ou des résultats des partis « eurosceptiques » aux différentes élections récemment organisées dans les États membres. Un malaise entre les citoyens et l'Union s'installe, une « polycrise » se développe. La sortie du Royaume-Uni, même difficile, en dit long sur les fractures européennes, le poids des défaillances individuelles et l'absence de dynamique collective – comme elles mettent aussi en lumière l'incompétence de certains dirigeants nationaux. Au-delà du cas britannique, on observe que l'espace européen doit désormais compter avec le développement en son sein de démocraties « illibérales » qui contestent certains piliers du projet commun comme le respect des droits fondamentaux. La Pologne ou la Hongrie, par exemple, multiplient les réformes qui portent atteinte à l'indépendance de leurs juges ou plus largement à l'État de droit (et la Cour de justice de l'Union européenne n'hésite plus à censurer de telles déviances [2]). En outre, les principaux

1. Malte et l'Italie ont ainsi refusé à plusieurs reprises d'accueillir le navire affrété par SOS Méditerranée pour sauver des migrants et réfugiés perdus en mer. Les pressions sur les tiers furent telles, et l'envie de prendre le relais si faible, que le navire dut arrêter ses opérations, faute de pavillon.
2. V., en particulier, CJUE, *Commission contre Pologne*, C-619, Arrêt du 24 juin 2019 – à propos notamment de la nouvelle loi polonaise sur la Cour suprême (qui fixe une limite

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

pays de l'UE sont à présent dirigés par des partis différents. Et les partis traditionnels reculent dans nombre d'États européens, le paysage politique se fragmente au profit de mouvements parfois peu structurés et rarement europhiles. Les élections européennes de 2019 ont d'ailleurs confirmé cette défiance dans les forces habituelles. Le paysage politique apparaît ainsi totalement éclaté. Dans ces conditions, l'Union manque de leaders à l'autorité nationale suffisamment stable pour leur permettre de défendre une vision constructive pour le projet européen. Les tensions liées au renouvellement des titulaires des postes clefs de l'Union (présidence de la Commission, du Conseil, du Parlement européen, poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, présidence de la Banque centrale européenne, etc.) soulignent, du reste, les difficultés des membres à s'accorder sur les hommes et femmes susceptibles d'incarner un nouvel élan européen que l'on peine à définir de manière concertée. Les équilibres trouvés dans la Commission présidée par l'Allemande Ursula von der Leyen entre les différentes visions de l'Europe et des sujets clefs ne paraissent guère de nature à incarner « une Europe plus forte dans le monde ».

La réaction à la pandémie de Covid-19 semble *prima facie* avoir confirmé ce retour au « *self-help* » dans l'espace européen. Au moment de la crise sanitaire, et même si la politique de santé relève encore principalement de la compétence de chaque État, l'Union n'est pas parvenue à être un forum utile. L'absence d'un régime de crise s'est fait cruellement sentir. Vecteur de politiques d'austérité, l'Union n'offre pas en contrepartie le bouclier nécessaire en période de « gros temps ». L'individualisme a dominé les réactions : pas de coordination dans les contre-mesures adoptées, pas de fonds spécifique de solidarité immédiatement initié, pas même une communication de crise [1]. L'espace Schengen a été détricoté sans consultation préalable pour que ses membres adoptent des décisions proportionnées, mutualisées, coordonnées. Des actes internes tels que des réquisitions ou des interdictions d'exportation furent adoptés en contradiction avec le droit à la libre circulation des marchandises et des personnes. Et ce fut auprès d'autres puissances, comme la Chine, que les États les plus touchés ont pu trouver une précieuse assistance. L'intérêt d'une mise en commun de certains moyens médicaux comme des soutiens à la recherche et la définition de restrictions concertées aux frontières auraient pourtant certainement été utiles pour contrer immédiate-

d'âge pour les juges avec application immédiate – sauf dérogation accordée discrétionnairement par le président de la République) ; ou *Commission contre Pologne*, 715/17, *Commission contre Hongrie*, 718/17, *Commission contre République tchèque*, 719/17, Arrêt du 2 avril 2020 – à propos de la violation de leurs obligations au titre des décisions de relocalisation des demandeurs d'asile.

1. Les divisions furent au début importantes entre les membres les plus fragilisés économiquement (l'Espagne, l'Italie notamment) partisans d'un assouplissement des règles et des mesures de solidarité européenne (mutualisation des dettes, « coronabonds ») et les membres moins touchés (États dits « frugaux » : Pays-Bas, Danemark, Suède, Autriche) qui défendent une maîtrise des finances européennes et le recours au Mécanisme européen de stabilité qui peut accorder des aides mais en contrepartie de plans d'austérité.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

ment la propagation de l'épidémie, pour répondre aux politiques adoptées par d'autres acteurs clefs (et notamment les États-Unis), pour rassurer les marchés financiers.

Les organes de l'Union ont donc d'abord fait preuve d'une absence d'initiative assez malheureuse. Mais on a assisté ensuite à une timide prise de conscience sur l'exigence de solidarité, tant dans le plan de relance adopté que dans l'élaboration d'une stratégie commune d'acquisition et de déploiement des vaccins. La Banque centrale européenne a pris des positions fortes – mêmes vivement contestées [1] – et la Commission a finalement proposé de recourir pour la première fois à la clause de suspension générale des règles budgétaires [2]. Certes, on est encore loin de l'« Europe puissance » ou même de cette quête de « souveraineté » européenne dans la capacité du continent à projeter ses intérêts et à interagir avec ses concurrents ou partenaires. Mais le plan adopté à la suite d'un sommet historique en juillet 2020, et d'un axe franco-allemand retrouvé, est un signe indéniable de la prise de conscience du destin lié des membres de l'Union, même s'il a fallu pour obtenir le soutien de certains États récalcitrants minorer les conséquences de leur violation répétée de valeurs clefs de l'Union (indépendance de la justice ou des médias). Il n'empêche, le principe d'un fonds de relance doté de moyens importants (750 milliards d'euros) issus notamment de dotations budgétaires directes à partir d'un endettement commun est sans précédent. Il faut espérer ici que cette crise conjuguée au *Brexit* incite les membres forts de l'Union à repenser l'organisation, à la « réarmer » face au renouvellement des menaces à ses frontières. Plus de dix ans après le Traité de Lisbonne, le moment est venu [3]. Dans l'immédiat, l'Europe apparaît encore comme une puissance d'ordre local qui a réussi à instaurer une sorte de paix structurelle entre ses membres – ce qui ne doit nullement être oublié ou négligé – mais qui a échoué à pleinement s'affirmer comme un acteur central des relations internationales.

1. Certains membres de l'Union plaident pour la modération des interventions de la BCE et réclament que l'institution s'en tienne à l'instrument du taux d'intérêt pour garantir la stabilité des prix. Si la BCE prend d'autres mesures, elle pourrait selon eux être accusée d'outrepasser le mandat qui est le sien. Saisie par des citoyens allemands, la Cour constitutionnelle allemande a en ce sens rendu le 5 mai 2020 une décision enjoignant à la BCE de démontrer que le PSPP (*public sector purchase programme*, un élément de la politique d'achats d'actifs sur le marché secondaire) adopté en 2015 est proportionné au regard de la politique monétaire suivie, sous peine que la Bundesbank cesse de participer à ce programme. V. en réaction le communiqué de presse n° 58/20 de la Cour de justice de l'Union européenne, 8 mai 2020.
2. L'Allemagne semble avoir particulièrement évolué en acceptant finalement un plan de relance ambitieux et la formation d'une dette commune, avec l'idée probablement de faire le nécessaire pour ne pas perdre des marchés précieux pour l'industrie allemande. Lorsque des risques majeurs pèsent sur le marché unique, la plupart des membres acceptent alors de dépasser l'orthodoxie à laquelle certains tiennent tant.
3. Une « Conférence sur l'avenir de l'Europe » censée faire la part belle à des consultations citoyennes a été lancée au printemps 2021. Il est douteux cependant qu'elle débouche sur l'adoption de nouveaux instruments.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 2

Les prétentions contrariées des émergents

678 ***Identification.*** On entend traditionnellement par « émergents » les puissances qui composent le groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) – ou au moins les quatre premières citées [1]. Ce groupe a d'abord été pensé par des financiers pour identifier et promouvoir des placements et fonds d'investissement prometteurs [2]. À terme, les performances et les potentialités de ces quatre États imposants devaient contribuer à reconfigurer les rapports de force dans les différents forums économiques. L'Inde et la Chine étaient ainsi censés devenir les principaux manufacturiers du monde, tandis que le Brésil et la Russie étaient supposés dominer la fourniture d'énergie et de biens primaires. Ces quatre États devaient s'appuyer sur les riches perspectives de leurs marchés intérieurs, une main-d'œuvre bon marché et de plus en plus qualifiée ainsi qu'un rôle de pivot régional. On a même envisagé que d'ici 2050, la domination économique du monde renvoie davantage au groupe des « E7 » (Chine, Inde, Brésil, Russie, mais aussi Mexique, Indonésie et Turquie – tous les continents ont finalement leur puissance émergente) qu'au « G7 » actuel [3]. En réalité, parmi les États qui paraissent connaître une « montée en gamme » et qui sont susceptibles de concurrencer la domination américaine, ou ce qu'il en reste, seuls les membres forts des BRICS peuvent faire valoir une dynamique particulière depuis la fin de la Guerre froide, même si leurs difficultés ne doivent pas être négligées. Pour les besoins de l'étude, on s'en tiendra donc à l'analyse des capacités de la « troïka » Russie – Inde – Chine, les trois principaux émergents. Si la contestation de la puissance américaine montre que celle-ci est fragile, tant les capacités individuelles que la force collective de ces puissances ascendantes ne doivent pas être surestimées. Elles se heurtent à des défis nombreux, communs et singuliers.

1. La présence de l'Afrique du Sud dans le groupe des BRICS est davantage politique qu'économique. C'est en quelque sorte le maillon faible de ces puissances dites émergentes, en étant l'État le moins peuplé, le moins vaste et le moins riche des cinq.
2. En novembre 2001, Jim O'Neill, de Goldman Sachs, a le premier distingué un groupe de quatre émergents (BRIC ; Brésil, Russie, Inde et Chine) ayant adopté l'économie de marché, engagé des réformes structurelles importantes (éducation, investissements, création d'entreprises, etc.) et proposant de premiers résultats économiques significatifs dans les échanges du monde de l'après-Guerre froide.
3. « Building for the Future », Annual Report 2011, PricewaterhouseCooper [https://www.pwc.co.uk/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 1. Panorama de quelques prétendants

679 ***Panorama.*** L'ascension des BRICS repose sur une dynamique économique indéniable. Les États en cause figurent tous dans les quinze premières puissances du monde. Fin 2019, avant les effets de la pandémie de Covid-19, la Chine se trouvait au second rang (14 000 milliards de dollars, contre 21 000 pour les États-Unis), l'Inde au cinquième rang (2 800 milliards, devant le Royaume-Uni et la France), et la Russie au onzième (avec 1 700 milliards) [1]. Depuis 2001, leurs PIB réunis occupent un pourcentage de plus en plus élevé du PIB mondial. Mais les atouts des BRICS ne sont pas seulement économiques. Sur le plan démographique, ils rassemblent plus de 40 % de la population mondiale, soit le triple de la population des États parties à l'OTAN. Le groupe comprend aussi trois puissances nucléaires, le plus grand espace maritime mondial, deux sièges de membres permanents au Conseil de sécurité et plusieurs positions clefs dans les organisations régionales.

680 ***Ascensions contrariées.*** Chaque grand émergent doit cependant faire face à plusieurs défis qui menacent son ascension. Les potentiels de croissance dépendent notamment d'importantes réformes structurelles. On songe à la lutte contre la corruption, l'amélioration des garanties pour les investisseurs, le développement du crédit, la réduction de la protection des producteurs locaux, ou la révision des droits de douane, entre autres. Et il est encore douteux que chacun puisse dépasser le niveau de revenu annuel par habitant fixé par la Banque mondiale pour appartenir au groupe des pays à haut revenu (12 500 dollars). On sait que le dynamisme des économies à taux de croissance élevé tend nécessairement à se ralentir quand le revenu par tête atteint plus de 10 000 dollars (« piège des pays à revenu moyen »). Or, les pays émergents peuvent s'essouffler. La crise financière a compliqué les débouchés de leur économie. Depuis 2014, par exemple et pour la première fois depuis le début du XXIe siècle, la croissance de la Russie est inférieure à celle des États-Unis. Et les conséquences de la pandémie de Covid-19 sont de nature à redistribuer quelques cartes. On peut, à ce stade, présenter sommairement les forces et faiblesses de la Russie, de l'Inde et de la Chine.

A. La Russie

681 ***Ré-émergence.*** On se rappelle des difficultés économiques et politiques de la Russie au sortir de la Guerre froide et sous la présidence de Boris Eltsine [2]. Les années 2000 et la longue présidence de Vladimir Poutine correspondent à un redressement net de l'économie et des institutions russes. L'année 2003 apparaît comme un moment de rupture.

1. V. le site de la Banque mondiale [https://donnees.banquemondiale.org/].
2. V. ss 568 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

L'intervention américaine en Irak et les « révolutions de couleur » que Moscou juge pilotées par l'Occident l'ont encouragé à ne pas rester en retrait face aux évolutions stratégiques observées. C'est finalement bien de résurgence plutôt que d'émergence qu'il faut parler. Sur le plan économique, et dès 1998, la dévaluation du rouble avait redonné une nouvelle compétitivité à l'économie russe et à une industrie qui demeure solide. La consommation intérieure va ensuite soutenir une forte croissance à laquelle l'évolution du prix des hydrocarbures contribuera. Moscou s'appuie alors sur une dette publique maîtrisée, la plus faible des BRICS, et des capacités énergétiques sans beaucoup d'équivalent dans le monde [1]. Le réchauffement climatique ne lui est d'ailleurs pas particulièrement préjudiciable car il lui permet d'accéder plus facilement aux ressources sibériennes et peut libérer le passage du Nord-Est. À cet égard, la Russie a spectaculairement revendiqué, en 2007 et après, le pôle Nord et les potentialités environnantes.

Si sa croissance est moins impressionnante que celle des autres membres du BRICS, elle demeure néanmoins continue (au-delà de 4 % par an durant la première décennie du XXIe siècle). La Russie a pu un temps rejoindre le club des dix plus grandes puissances économiques du monde en 2012, année de son entrée à l'OMC. Surtout, s'agissant du PIB par habitant, le pays est incontestablement le premier des « émergents ». Sur le plan interne, d'autre part, la Russie a su régler nombre de ses tensions, notamment en Tchétchénie, et se concentrer alors sur son objectif de regagner l'influence qu'elle pouvait avoir dans le bloc de l'Est mais aussi s'adapter au « retournement » du monde et devenir une puissance « pivot » de l'Asie. Si la Russie compte encore s'appuyer sur la Communauté des États indépendants (CEI), même si la Géorgie, l'Ukraine et d'autres s'en retirent ou entendent le faire, elle a investi d'autres organisations afin de peser sur son voisinage immédiat, en particulier en Asie. Elle entend ainsi jouer un rôle actif dans l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) qui rassemble des États représentant au total près de la moitié de la population mondiale, et promouvoir l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC), fondée en 2002 avec l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan et le Tadjikistan, et qui constitue une sorte de volet politique et militaire à l'Union économique eurasiatique – vecteur principal des ambitions russes dans la région. Diplomatiquement, la Russie a su se rendre indispensable dans les mesures engagées pour neutraliser Al-Qaida ou Daech et ainsi réguler les oppositions à ses revendications en Géorgie ou en Ukraine, par exemple.

1. La Russie dispose de la deuxième plus importante réserve mondiale de charbon, elle est le deuxième exportateur mondial de pétrole, et peut compter sur les ressources gazières sans équivalent ailleurs – qu'elle entend encore davantage exploiter comme en atteste le projet gazier Yamal dans l'Arctique et la « géopolitique des tuyaux » qu'elle met en œuvre avec la construction de nouveaux gazoducs à destination de l'Europe contournant des zones sensibles comme l'Ukraine. Elle détiendrait également près du quart des réserves mondiales de terres rares, minéraux stratégiques. Et Moscou pourrait encore davantage exploiter son or bleu, le lac Baïkal, et la présence sur son territoire de six des quinze plus grands fleuves mondiaux.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Deuxième exportateur mondial d'armes, la Russie renforce ses positions après avoir lancé un programme de réarmement ambitieux. Partenaire incontournable des puissances occidentales sur les dossiers iranien ou syrien, Vladimir Poutine fut même nommé homme de l'année par le magazine *Time* en 2014, l'année où Barack Obama qualifiait la Russie de « puissance régionale ». Vladimir Poutine a été réélu en mars 2018 avec un meilleur score qu'en 2012. Il a su mettre au pas les oligarques et instrumentaliser les menaces extérieures pour asseoir son pouvoir. Désormais, Moscou ne cesse de montrer ses capacités stratégiques (avec le déploiement de systèmes défensifs et offensifs autour des pays baltes) ou opérationnelles (avec des projections simultanées sur plusieurs terrains comme en Ukraine ou en Syrie). Autre illustration des ambitions de la Russie, Moscou a obtenu l'organisation des Jeux olympiques d'hiver à Sotchi (2014) et de la Coupe du monde de football (2018), évènements que le pouvoir a parfaitement maîtrisés.

682 ***Difficultés.*** L'État russe doit d'abord composer avec une géographie problématique. Il s'agit d'un ensemble disparate, situé à des latitudes élevées et qui affronte des contraintes climatiques considérables. La densité reste très déséquilibrée au profit de l'Ouest de l'Oural. Le reste est principalement composé d'immenses espaces vides et parfois hostiles. Or, les infrastructures russes ne répondent pas à cette géographie. Sur le plan social, vingt millions de personnes (environ 15 % de la population) vivent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté. La faiblesse du système de santé et l'importance des comportements à risque (drogues et violences notamment) sont problématiques, les politiques de soutien aux naissances peinent à produire tous les effets attendus. Même soutenue par une immigration en hausse, la population russe vieillit. L'exode des plus jeunes continue et se développe aussi une certaine nostalgie de l'ordre soviétique (et on prête d'ailleurs à Vladimir Poutine cette formule : « celui qui ne regrette pas l'URSS n'a pas de cœur, celui qui veut la restaurer n'a pas de tête »).

Sur le plan économique, on comprend la volonté du pouvoir de porter la compétition avec les puissances rivales sur d'autres terrains. En effet, la Russie a récemment connu des phases de récession (2015) et sa croissance actuelle demeure limitée (1,5 % en 2019 avant les effets de la pandémie de Covid-19). La dévaluation du rouble n'a pas permis un redressement significatif de ses finances et les sanctions décrétées par l'UE, premier partenaire commercial de la Russie, à la suite de l'intervention russe en Ukraine ont encore aggravé la situation. Les faiblesses russes actuelles ne sont toutefois pas seulement liées aux fluctuations du prix du pétrole ou aux conséquences des mesures européennes ou américaines adoptées en réponse à sa politique extérieure. Des problèmes structurels demeurent. La Russie ne parvient toujours pas à diversifier ses exportations, avec des produits de haute technologie notamment, à renforcer la part des petites entreprises dans son économie, ou à développer des infrastructures de base – même compte tenu des investissements réalisés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

dans la perspective de grands événements touristiques et médiatiques (et, ici, les sanctions sans précédent prononcées par le Tribunal arbitral du sport en raison du régime de dopage institué à Sotchi en 2014 ont également contribué à nuire à son image). À l'évidence, la priorité accordée aux dépenses militaires ne sert pas son redressement économique.

Sur le plan politique, la stabilité institutionnelle de la Russie renvoie aussi à la personnalisation du pouvoir et à la marginalisation des freins et contrepoids à l'exécutif. La soumission de Dmitri Medvedev, qui incarnait une certaine modernité, à Vladimir Poutine ne fut pas un signe positif. Si le président actuel a su tirer profit de ses aventures extérieures, certaines réformes (comme celle sur les retraites) et blocages internes sont de plus en plus dénoncés (manifestations lors des élections, rejets d'autorités corrompues, ressentiments à l'égard d'une nouvelle classe d'entrepreneurs issus pour la plupart des « services » et connue sous le nom de « siloviki », etc.). L'absence de partis politiques forts autres que celui du pouvoir (Russie Unie) et les défaillances des services publics sont dénoncées. De même, les dirigeants font régulièrement l'objet de critiques pour la brutalité des interventions extérieures russes (Géorgie 2008, Ukraine 2014) ou la violence avec laquelle ils traitent leurs opposants (répression des Femen, assassinats de journalistes, arrestations arbitraires de militants de Greenpeace ou d'autres, etc.). En somme, la stabilité politique est précaire et n'incite guère aux investissements dans un pays qui pourrait être l'objet d'agitations sociales importantes. Par ailleurs, la corruption reste à un niveau particulièrement élevé (la Russie apparaît toujours bien au-delà de la centième place dans le classement proposé par l'ONG Transparency International [1]). Si la scène publique est verrouillée par des médias aux ordres et une surveillance de masse (ainsi que par la neutralisation d'opposants politiques), le développement d'Internet favorise les prises de position critiques, par de célèbres bloggeurs comme Alexeï Navalny – mystérieusement empoisonné à l'été 2020. Enfin, la révision de la constitution permettant à Vladimir Poutine de prétendre à deux nouveaux mandats et de bénéficier de pouvoirs présidentiels encore renforcés contribue certainement à scléroser le pouvoir et à nourrir les frustrations et tensions internes. S'agissant plus particulièrement de la politique internationale, pour conclure, la méfiance vis-à-vis de Moscou grandit dans ses ex-satellites ou dans sa zone d'influence traditionnelle. Au vu de l'intervention russe en Géorgie ou en Ukraine, l'Arménie, la Moldavie ou le Kirghizistan tentent de prendre leurs distances – et font au surplus face à nombre de troubles internes. Dans ce contexte, la Russie peine à gagner sur son flanc Est ce qu'elle a perdu sur le front Ouest. L'Union économique eurasiatique demeure embryonnaire et ne permet pas d'être réellement un démultiplicateur de puissance. Ses alliés traditionnels n'ont pas forcément accepté de voir Moscou manquer à la promesse faite en 1991 de ne pas porter atteinte aux frontières des États issus de l'URSS. Très peu

1. La Russie est ainsi classée 129e sur 180 dans le « Corruption Perceptions Index 2020 » de l'ONG Transparency International [https://www.transparency.org/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

d'États ont ainsi reconnu l'indépendance de l'Abkhazie ou de l'Ossétie du Sud. Et la Russie n'a pas obtenu les soutiens escomptés dans la crise ukrainienne [1]. En fin de compte, et malgré des investissements massifs dans son *soft power*, la Russie tient son rang surtout par sa capacité de nuisance et non par sa capacité d'entraînement.

B. L'Inde

683 ***Montée en puissance.*** L'Inde fut longtemps une terre convoitée, le joyau de différents empires (d'Alexandre le Grand aux Britanniques). Indépendant depuis 1947, cet État n'a cessé depuis de s'affirmer politiquement et économiquement. Faut-il s'en étonner au regard de sa géographie, de sa démographie ou de son histoire ? Dotée d'une façade maritime immense qui fait de l'océan indien sa *mare nostrum*, le pays occupe une position stratégique entre le continent asiatique, l'Afrique et le Moyen-Orient. Mais New Delhi ne fait pas autant parler de lui que Beijing. L'Inde se pense certainement moins comme une grande puissance que la Chine, en raison d'une accession à l'indépendance plus récente et d'une idéologie d'équilibre et de modération encore très prononcée. L'Inde n'a pu intégrer à temps le rang des puissances privilégiées par l'ordre mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Elle n'est pas un membre permanent du Conseil de sécurité. Pour autant, elle a certainement hérité de son colonisateur une tradition de libéralisme politique et économique qu'elle a su installer dans le temps. L'Inde connaît des élections libres depuis 1952 et le paysage politique s'appuie sur un fédéralisme éprouvé et des partis politiques anciens comme le parti du Congrès ou le parti communiste. Nombreuses sont les multinationales indiennes qui sont issues de vieilles entreprises familiales bien installées. Surtout, ces dernières années, le système des castes apparaît moins rigide qu'autrefois, et la discrimination positive instituée contribue à briser certaines barrières liées à l'origine. De même, les groupes traditionnellement rebelles sont rentrés dans le rang, à part peut-être les maoïstes naxalites. Dans ces conditions, la position internationale de l'Inde s'est considérablement renforcée depuis la fin de la Guerre froide. Devenue une des dix plus grandes puissances économiques au début du xxie siècle, elle a dépassé en 2018 la France et le Royaume-Uni pour se hisser au cinquième rang de l'économie mondiale – selon le Centre for Economics and Business Research, un institut d'études britannique [2]. Elle le doit notamment à l'essor de ses classes moyennes et aux débouchés que cela représente pour ses grandes entreprises (Mittal ou Tata, avec Tata Motors ayant racheté Jaguar Land Rover, ce qui en dit long sur le retournement du monde). L'Inde est performante dans les secteurs de l'ingénierie, des médicaments génériques, de l'automobile et des biens de consommation notamment. Le secteur tertiaire se révèle dynamique, spécialement les

1. V. ss 615 s.
2. World Economic League Table 2018, 26 décembre 2017 [https://cebr.com/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

services informatiques – l'Inde est compétitive sur le marché des logiciels. Elle peut également compter sur une diaspora de plus de 25 millions d'individus, particulièrement présente aux États-Unis et au Royaume-Uni. La « famille indienne globale » est d'ailleurs courtisée et sait défendre les intérêts indiens autour du monde. Elle est un élément clef de la diplomatie économique de New Delhi. Bref, si l'Inde demeure le moins développé des BRICS avec des défauts d'infrastructures majeurs et une extrême pauvreté dans certaines régions, la croissance économique du pays dans les années 2000 est certainement sans équivalent dans le monde – à l'exception de la Chine. En vingt ans, de 1994 à 2014, l'Inde a vu son PIB augmenter de 1 000 milliards de dollars. Personne ne peut négliger l'immense marché qu'elle peut offrir. Les gains obtenus ont autorisé New Delhi à affirmer ses positions sur le plan militaire et stratégique. L'Inde a bien manœuvré pour rejoindre le club des puissances nucléaires puisqu'après ses essais de 1998, elle est parvenue à faire reconnaître ses capacités, aidée par son image de plus grande démocratie du monde. Ses ressources militaires, importantes, avec une armée de plus d'un million d'hommes, sont en cours de modernisation avec la commande de nouveaux chasseurs et la construction de ses propres porte-avions – dont le tonnage serait comparable au Charles-de-Gaulle (l'Inde en attend un à propulsion nucléaire et à catapultes). Elle est également devenue une puissance spatiale depuis 2008 et elle multiplie les lancements de satellites. Enfin, sa capacité d'influence, incarnée par la force de son cinéma, de ses chercheurs ou de sa littérature, ne cesse d'augmenter.

684 ***Manques.*** Le « miracle » indien a ses limites. Les autorités peinent à réformer efficacement sa législation économique et à sortir d'une dépendance énergétique coûteuse, l'Inde important l'essentiel de son pétrole. Les déficits publics sont élevés et la roupie fait l'objet d'attaques régulières – la décision de démonétiser les plus grosses coupures afin de limiter l'évasion fiscale révèle d'ailleurs la fragilité de la monnaie indienne. Compte tenu du manque d'investissement du secteur privé et des faiblesses des établissements financiers, le gouvernement doit emprunter pour soutenir la croissance et les créations d'emploi demeurent insuffisantes. Les difficultés internes sont nombreuses et l'Inde reste en retrait s'agissant de l'indice de développement humain ou de l'efficacité de la lutte contre la corruption. Les infrastructures ne sont pas non plus au niveau des prétentions (peu de ports modernes, peu de voies rapides, des voies ferrées fatiguées, des services publics défaillants, etc.) et la crise du Covid-19 en a encore souligné les manques et dysfonctionnements. La pollution des eaux et des milieux naturels atteint également des seuils d'alerte inquiétants. Sur ce point, l'Inde n'est pas épargnée, bien au contraire, par les ravages que l'introduction du plastique dans les sociétés asiatiques a pu engendrer. Par ailleurs, des conflits entre hindous et musulmans – avec l'essor de l'*hindutva*, cette idéologie qui parie sur la pureté hindoue – continuent de menacer la cohérence de la population. Les extrémistes gagnent de l'influence et maltraitent certaines minorités religieuses ou même des branches plus modérées de

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'hindouisme comme les lingayats. L'adoption de lois discriminatoires à l'égard des musulmans a d'ailleurs pu relancer les conflits intercommunautaires, signaler à son tour le virage autoritaire du pouvoir. Les rapports entre hommes et femmes, la forte mortalité infantile ou le sort réservé aux paysans sont autant d'obstacles à son affirmation politique et économique. L'Inde doit aussi mieux éduquer sa très jeune population. Le pays ne propose pas encore de système éducatif (primaire et secondaire) à la hauteur de ses ambitions. Or, la population indienne franchira bientôt la barre de 1,5 milliard d'habitants. Ce défi démographique ne peut être une opportunité que si l'Inde propose des formations solides, un nouveau système de santé et des débouchés réels. Le pays compte plusieurs centaines de millions de pauvres et il constitue un des grands foyers de l'extrême pauvreté dans le monde avec l'Afrique subsaharienne – plus de la moitié de la population vit avec moins de deux dollars en parité de pouvoir d'achat par jour. Les écarts de revenu y sont parmi les plus élevés au monde. L'État demeure surtout rural et agricole, et l'exode et l'urbanisation observés produisent des marginalités importantes. L'inflation alimentaire reste un fléau majeur, l'augmentation des coûts de production et la révision des prix minimum de soutien au secteur agricole entraînent une hausse spectaculaire des prix des produits de base (pomme de terre, riz), et les variations climatiques (sécheresses, violence des moussons) peuvent anéantir les efforts du gouvernement. Sur le plan diplomatique, des tensions extérieures continuent d'assombrir les perspectives. Le conflit au Cachemire s'est islamisé et la ligne de contrôle, qui sépare les zones Nord administrées par le Pakistan et le Cachemire indien, n'est toujours pas sécurisée. Les incidents militaires sont fréquents, l'Inde reprochant aussi au Pakistan de tolérer sinon de soutenir le groupe terroriste Jaish-e-Mohammad. Des affrontements brefs mais directs peuvent avoir lieu, comme en février 2019 (frappes sur le territoire du Pakistan, répliques d'Islamabad contre l'aviation indienne). La révocation la même année de l'autonomie d'exception accordée au Jammu-et-Cachemire a également contribué à un accroissement des tensions internes au Cachemire indien et à une dégradation des rapports entre Islamabad et New Delhi. Le conflit entre ces deux puissances dégénère donc régulièrement en conflit armé et il est l'une des dernières guerres interétatiques de l'époque contemporaine. Dans ces conditions, l'Inde se méfie du rapprochement politique de la Chine avec le Pakistan, manifeste avec le projet OBOR. Le *China-Pakistan Economic Corridor* (CPEC) passe ainsi par des territoires que l'Inde conteste au Pakistan et il vient renforcer les capacités d'Islamabad. Les relations avec la Chine deviennent plus largement problématiques et New Delhi s'oppose frontalement à nombre d'initiatives de Pékin dans la région.

En définitive, l'Inde semble encore dans un entre-deux. Elle paraît hésiter entre le maintien de relations privilégiées avec les États-Unis (dans la lutte antiterroriste ou dans la stratégie à l'égard de l'espace « indo-pacifique ») et l'affirmation de ses positions ou le soutien à la contestation de l'ordre établi que proposent les BRICS (en particulier dans les forums internationaux, sur les questions sécuritaires, ou dans les conférences

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sur l'environnement, par exemple). Si l'Inde a résolument abandonné la défense d'une troisième voie et les idéaux de Nehru, on peut avoir l'impression qu'elle ne sait pas toujours quoi faire de sa puissance grandissante. Il faut dire qu'elle est encore tournée vers son développement interne et entend ainsi ménager l'avenir en se réservant plusieurs alliances possibles. New Delhi préfère donc pour l'instant s'abstenir dans la plupart des débats stratégiques majeurs. Son implication désastreuse dans le conflit qui sévissait au Sri Lanka (intervention puis retrait en 1990) a laissé des traces.

C. La Chine

685 ***Affirmation.*** On connaît la formule attribuée à Napoléon, « laissez donc la Chine dormir, car lorsque la Chine s'éveillera le monde tremblera ». Deux siècles après cet avertissement, l'empire du Milieu semble avoir enfin accédé au rang que son territoire, sa démographie, sa culture, son expérience millénaire lui avaient jadis offert. Après une longue période d'éclipse, entre les guerres de l'opium et sa réouverture au monde à la fin des années 1970, suivie d'une période de « patience stratégique », la Chine affiche désormais ses ambitions [1]. On ne saurait ainsi oublier qu'elle se présente comme un des plus anciens ensembles politique et culturel, l'Empire chinois ayant perduré deux millénaires [2]. La Chine est donc de « retour ». Il s'agit de l'État qui a connu la croissance économique la plus impressionnante depuis le début du XXI[e] siècle (autour de 10 % annuel). Même la pandémie de Covid-19 ne l'a pas affectée autant que ses pairs, ses performances (2 % en 2020) demeurant remarquables au regard des récessions qu'ont connues dans le même temps la plupart des pays de G20. Et le rebond promet déjà d'être spectaculaire. Inventeur d'une nouvelle voie entre libéralisme économique et maoïsme politique, la Chine semble avoir trouvé un équilibre entre augmentation du pouvoir d'achat de ses classes moyennes et maintien au pouvoir d'un parti unique. Le parti communiste chinois (PCC) est d'ailleurs en passe de surpasser en longévité le règne du parti unique en URSS. La gestion de la pandémie de Covid-19 a notamment montré à quel point les comités de résidents qui font aussi la force du régime restent efficaces.

L'année 2014 est symbolique. La Chine serait à cette date devenue la première puissance économique mondiale si on prend comme référence le PIB calculé en parité de pouvoir d'achat. Bien évidemment, si l'on s'en tient au PIB par habitant ou à l'indice de développement humain (IDH), la Chine figure encore très loin derrière les États-Unis. Elle se présente cependant comme la première puissance commerciale mondiale de marchandises, devant l'Union européenne et les États-Unis, son premier client. Depuis 2014, la Chine dispose de la première flotte au monde et la

1. V. ss 612.
2. Au XVIII[e] siècle, l'homme le plus puissant du monde était d'ailleurs autant l'Empereur chinois que le Roi-soleil – ils régnaient simplement sur deux mondes cloisonnés.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

moitié des vingt principaux ports seraient chinois. L'accession à l'OMC, en 2001, a certainement constitué un tournant, lui permettant de mieux pénétrer les marchés mondiaux. Première destination du monde pour les investissements et premier exportateur de produits technologiques (avec, par exemple, l'essor de la marque Lenovo qui a d'ailleurs racheté la branche matériel d'IBM), la Chine accueille désormais des géants énergétiques comme l'entreprise Sinopec, une des plus importantes entreprises d'Asie. Elle bénéficie aussi des réserves de change les plus importantes et devient un État pilote en matière de recherche en intelligence artificielle. Elle entend finalement s'intégrer dans la libéralisation de l'économie mondiale (le plus grand pays « communiste » a ainsi ouvert le sommet économique de Davos en 2017) et faire évoluer son modèle de croissance principalement axé sur les exportations et l'investissement, qui dépend trop de la demande extérieure, vers un modèle fondé sur la consommation intérieure et l'innovation. C'est la stratégie du *Made in China 2025* qui vise en particulier les nouvelles technologies (« 5G », robots, véhicules hybrides, puces pour téléphones, par exemple) et le numérique ou les énergies propres. C'est donc dans ce contexte que la Chine étend son influence dans de nombreuses zones du monde

Sur le plan politique, la Chine occupe de longue date une position privilégiée dans nombre d'institutions, comme au Conseil de sécurité ou en tant qu'État doté au sens du Traité de non-prolifération nucléaire. Mais elle est également parvenue à sortir de son isolement, illustré par les condamnations de la répression de Tiananmen (1989, manifestations étudiantes). Elle investit dans un réseau diplomatique de premier ordre, certainement le deuxième du monde aujourd'hui, et soutient l'émergence de nombreux *think tanks* et d'institutions capables de relayer son *soft power*. La diplomatie chinoise forme même de plus en plus de diplomates étrangers à travers des programmes ambitieux. La Chine participe aussi à plusieurs forums internationaux comme celui de l'APEC (Coopération économique pour l'Asie-Pacifique) et propose et promeut ses propres normes dans nombre de domaines. Des ressortissants chinois accèdent à des postes à responsabilité importants dans plusieurs organisations internationales, en particulier aux Nations Unies [1]. Les prises de positions de l'OMS sur la gestion par la Chine de la pandémie de Covid-19 montrent d'ailleurs à quel point le régime gagne en capacité de pression sur les grandes institutions multilatérales. Dans le domaine militaire, si la Chine manque d'expérience opérationnelle, elle ne cesse de diversifier et de moderniser ses ressources. Les dépenses militaires chinoises ont ainsi triplé entre 2003 et 2013 – elles sont les deuxièmes plus importantes dans le monde, après celles des États-Unis, avec de lourds investissements sur le plan naval notamment. Depuis 2014, la Chine a mis à l'eau l'équivalent

1. En juin 2019, l'élection du Chinois Qu Dongyu à la tête de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a été une bonne illustration de la capacité d'influence de la Chine, notamment en Afrique où plusieurs centaines de milliers de ressortissants chinois travaillent et où Pékin multiplie les investissements et les formations.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

de la puissance navale totale britannique ou japonaise (en milliers de tonnes). Et la sophistication de ses matériels militaires permet à la Chine de progresser dans les ventes d'armes (avions, sous-marins, blindés, notamment). Une première base navale à l'étranger, à Djibouti, a été ouverte. D'autres, au Pakistan notamment, sont annoncées. Conscients qu'il leur serait difficile de concurrencer les États-Unis sur le plan balistique ou nucléaire, les dirigeants chinois savent, en revanche, que l'espace ou le cyber sont des terrains qui peuvent servir de tremplin au rayonnement du pays. Le cyberespionnage a du reste été un des leviers majeurs du rattrapage industriel chinois.

686 ***Défis.*** La Chine doit réussir de front plusieurs défis : s'ouvrir tout en maintenant le principe du parti unique, garantir son intégrité territoriale face aux volontés sécessionnistes, réduire la corruption et les inégalités territoriales et démographiques, préserver les moteurs de son développement en limitant ses effets sur l'environnement, parfaire son image et son attractivité dans le monde. Pour ce faire, Pékin doit parvenir, sur le plan interne, à réguler les revendications sociales des classes défavorisées et à assurer le développement de l'ensemble des régions chinoises et pas seulement de la façade maritime. Sur le plan externe, la Chine doit gagner la confiance de ses partenaires dans la parole qu'elle donne ou dans les discours qu'elle tient. La tâche n'est pas simple. Les investissements pour améliorer le *soft power* chinois ne semblent pas produire partout les gains attendus comme en attestent les difficultés des autorités dans leur communication de crise à la suite de la pandémie de Covid-19 et des doutes exprimés sur l'origine du virus ou le nombre de victimes en Chine. L'empire du Milieu, malgré tous ses efforts et sa volonté de se présenter en héraut de la régulation concertée des relations internationales[1], ne parvient pas encore à se rendre « sympathique »[2]. Il semble même y avoir renoncé depuis quelques temps, choisissant la fermeté et l'escalade (diplomatie du « loup combattant ») lorsque Américains ou Européens critiquent certaines de ses politiques. Chacun comprend également que le multilatéralisme qu'elle porte ressemble en réalité à la somme de relations bilatérales entre elle et les autres. La Chine n'est pas jugée crédible dans les narratifs qu'elle diffuse, y compris par l'intermédiaire des fameux Instituts Confucius qui sont désormais disqualifiés dans de nombreux pays.

Au-delà, le levier d'affirmation de la puissance chinoise, sa réussite économique, suscite encore des interrogations. Il est des signes de fragilité ou d'affaiblissement avec une dépendance des géants du numérique à l'importation de semi-conducteurs, une diminution des investissements à l'étranger, une hausse du chômage ou de l'endettement des ménages et des tensions sur la consommation intérieure. Les difficultés rencontrées

1. V. par exemple le discours de Xi Jinping à Davos, « Let the Torch of Multilateralism Light up Humanity's Way Forward », 25 janvier 2021 [https://www.fmprc.gov.cn/].
2. V. ici les enquêtes spécifiques du *Pew Research Center*, un *think tank* de référence en la matière [https://www.pewresearch.org].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tiennent d'abord à des raisons structurelles comme la baisse de la productivité, l'incapacité de certaines entreprises dites « zombies » de rembourser les crédits souscrits en raison de la chute des cours des matières premières, la prolifération de créances douteuses, les dépenses pharaoniques du gouvernement en matière d'infrastructures, la hausse du prix de l'immobilier, etc. Mais des raisons plus conjoncturelles sont aussi invoquées à l'image des effets des mesures commerciales prises par les États-Unis [1]. Plus largement, la comparaison des PIB américain et chinois ne doit pas tromper. Le PIB par habitant est encore relativement bas en comparaison de celui des pays développés. Les fruits de la croissance sont toujours inégalement répartis et les fractures entre les zones urbaines et les zones rurales se sont aggravées. Enfin, il reste aussi à voir si l'économie de la Chine ne souffrira pas des replis stratégiques de ses partenaires à la suite de la crise sanitaire.

Sur le plan social, on ne saurait exclure une contestation de grande ampleur du régime, un « printemps chinois » en quelque sorte. Un certain nombre de manifestations contre l'incurie ou la corruption d'autorités locales et la hausse des prix sont régulièrement recensées. La Chine s'est d'ailleurs lancée depuis 2014 dans une campagne offensive contre les officiels du régime prétendument corrompus, une campagne qui vise surtout les critiques du Parti – y compris d'anciens membres forts tombés en disgrâce [2]. Surtout, la surveillance de masse atteint en Chine un stade inégalé, en lien avec le recours à de nouvelles technologies de reconnaissance et de collecte d'information. Le système instauré organise déjà l'accès à l'étranger des citoyens chinois, il conditionne leur possibilité de bénéficier de certaines prestations ou d'exercer certaines professions. Ce contrôle social pourrait finir par susciter des rébellions de différents ordres. On a déjà vu à l'été 2019 que des manifestations considérables à Hong Kong avaient obligé les autorités locales à reculer et à retirer un projet de texte autorisant l'extradition d'Hongkongais ou d'étrangers vers la Chine continentale. C'est peut-être aux marges même de son système que la Chine affrontera les contestations les plus vives du modèle qu'elle promeut et qui échoue, manifestement, dans son attractivité immédiate.

1. Dans ce contexte, Xi Jinping parlait d'ailleurs d'adapter le pays à la « nouvelle normalité », c'est-à-dire à une population qui prend de l'âge et à des gains en productivité désormais limités. Pékin doit répondre aux conséquences de l'évolution de la pyramide des âges et de l'exode rural (par exemple au regard d'un système de santé manifestement défaillant). Le déséquilibre interne entre investissement et consommation reste préoccupant, et la modernisation de la gestion des entreprises d'État comme la garantie à tous du bénéfice des nouvelles protections sociales paraissent nécessaires.
2. La « disparition » spectaculaire, à l'automne 2018, de Meng Hongwei, président d'Interpol avant qu'il ne « démissionne » avec effet immédiat, est aussi assez significative de mesures encore violentes et qui peuvent altérer l'image du régime à l'étranger.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. Incertitudes de la reconfiguration en cours

687 ***Nuances.*** La montée en puissance de ces grands émergents (ou « ré-émergents ») doit donc déjà être relativisée en raison les limites de leurs capacités respectives. Il faut maintenant ajouter qu'ils ne compensent pas leurs faiblesses par la solidité de leurs rapports mutuels. Les capacités des puissances rassemblées dans le groupe des BRICS apparaissent en effet moins collectives qu'individuelles. Les émergents ne se sont pas constitués en une organisation internationale spécifique, ils ne partagent pas non plus un marché commun. On ne peut donc comparer les BRICS à un concert équilibré, suffisamment cohérent pour peser face à l'hégémonie américaine. Le statut de ses membres est également trop hétérogène, même si chacun a des arguments à faire valoir dans la compétition internationale. Comme l'énonce Serge Sur, ce club « est-il autre chose qu'un outil de communication qui tend à persuader autrui que demain c'est aujourd'hui »[1] ? Le groupe apparaît de toute façon sur le recul ces temps-ci, non seulement incapable de s'affirmer comme force de propositions mais également éclaté par des agendas différents et des préoccupations concurrentes. Aucune nouvelle structure, même rassemblant une partie seulement des membres des BRICS, ne semble incarner un élan collectif à même de contrer les États-Unis – une puissance dont la capacité de rebond ne doit pas être négligée.

A. Les émergents – un collectif encore fragile

688 ***Nouveau bloc ?*** Les États classés économiquement dans le groupe des BRIC ont fini par endosser le concept et alimenter l'image d'un bloc uni par un destin commun. D'économique, le groupe est ensuite devenu politique et a accueilli l'Afrique du Sud en 2011. L'admission de ce membre a d'ailleurs surpris tant ses performances sont difficilement comparables avec d'autres États également candidats à intégrer ce club fermé (le Mexique ou la Turquie par exemple). Mais si l'entrée de l'Afrique du Sud permet au groupe, et notamment à la Chine, de parfaire sa présence commerciale sur un marché prometteur, il s'agit surtout ainsi pour les BRICS de revendiquer une présence sur tous les continents et de s'affirmer politiquement. Son arrivée est le symbole de la mutation de ce club, plus seulement économique mais aux prétentions globales désormais. Le premier sommet du groupe a eu lieu en 2009, en Russie.

689 ***Revendications.*** Les BRICS ont rapidement avancé quelques revendications visant la refonte des organisations internationales à vocation universelle telles que les organisations de Bretton Woods (FMI et Banque

1. *Questions internationales*, n° 55, mai-juin 2012, Ouverture.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

mondiale). Ils tentent également de faire valoir les responsabilités différenciées auxquelles auraient droit les pays en développement du Sud dans la lutte contre le réchauffement climatique (notamment lors des négociations de l'Accord de Paris, 2015). Sur le plan politique, ils essaient de prendre des positions contestataires. Le « G20 » et les sommets annuels servent de chambre de résonance, de forum de revendications à ces puissances révisionnistes qui proposent un narratif désormais bien connu – « le monde a été construit par l'Occident qui en a fixé les règles et qui se dresse en juge ». À l'examen, cependant, la quête de reconnaissance des BRICS apparaît bien désordonnée. Et ils peinent à obtenir des gains autres que tribunitiens. Par exemple, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud, à travers une sorte de sous-groupe (Forum de dialogue IBAS, « G3 »), essayent depuis longtemps de revendiquer un siège permanent au Conseil de sécurité – à l'instar d'un autre club (le « G4 », Allemagne, Brésil, Inde et Japon) [1]. Mais sur cette question, les BRICS n'ont pas obtenu d'avancée décisive. Peut-être faut-il y voir le double-jeu de la Russie et de la Chine, certainement peu ouverts à un élargissement du Conseil de sécurité. S'agissant de la volonté d'une meilleure représentativité des émergents au FMI et à la Banque mondiale, les BRICS entendent, entre autres, mettre un terme au fait que les présidences de ces institutions soient systématiquement confiées à un Américain ou à un Européen. S'ils ont réussi à obtenir des réévaluations de leurs quotes-parts, au FMI notamment, ils ont pour l'instant échoué à faire front commun et à obtenir des avancées significatives comme l'élection d'un des leurs à la présidence de ces organisations. À l'OMC, si les émergents ont facilement résisté aux pressions américaines et européennes pour relancer le cycle de Doha, ils ne sont pas parvenus à obtenir de gains majeurs dans les négociations sur leurs revendications (double standard, accès aux marchés européens, etc.).

L'ensemble demeure donc embryonnaire, plus réactif et défensif qu'incitatif. Les BRICS sont à l'évidence capables de protestations communes lorsque l'un des leurs fait l'objet de sanctions internationales (par exemple la Russie après son ingérence en Ukraine en 2014) ou lorsqu'une intervention est projetée sur le territoire d'un État sans le consentement de celui-ci (vote négatif, par exemple, lors des projets de résolution sur la situation en Syrie, 2014). Il s'agit ici d'une question de principe : les institutions internationales ne doivent pas, selon eux, s'immiscer dans des « questions régionales ». Et le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique ne saurait souffrir d'aucune dérogation. Mais des divisions apparaissent rapidement lorsque certains tentent de peser diplomatiquement. On songe à l'initiative du Brésil sur le nucléaire iranien en 2010. Les projets communs sont rares. L'exemple de la Nouvelle banque de développement est d'ailleurs significatif des limites de ce forum. Mise en place en 2015 afin de financer plus facilement les projets d'infrastructure et de concurrencer les institutions de Bretton Woods, la

1. V. ss 475.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

« banque des BRICS » n'a jamais eu les moyens de s'affirmer comme une institution incontournable. Elle n'a pas bénéficié du soutien nécessaire des membres du groupe et elle est désormais concurrencée par des initiatives individuelles (avec la création par la Chine de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures). Enfin, les réactions des membres des BRICS à certaines crises politiques illustrent une fois de plus leur difficulté à trouver une position partagée. S'agissant du Venezuela, par exemple, le Brésil a ainsi reconnu le président autoproclamé Juan Guaido tandis que la Chine ou la Russie sont restées fidèles au régime de Nicolas Maduro. L'élection de Jair Bolsonaro au Brésil (une personnalité historiquement proche des États-Unis), la relance des tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine (qui met au défi les autres membres au regard des sanctions adoptées, en particulier à l'encontre de l'entreprise Huawei) ou le projet OBOR de Pékin (qui inquiète l'Inde) contribuent à fragiliser l'ensemble.

690 ***Illusions.*** L'unité du bloc doit donc être déconstruite. Il ne s'agit pas d'un groupe homogène et ses membres se différencient socialement, culturellement, économiquement et politiquement. Même démographiquement : la Russie et la Chine sont des pays plutôt vieillissants alors que l'Inde sera bientôt le pays le plus peuplé de la planète. Sur le plan de la richesse, exprimée par référence au PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat, la Russie et le Brésil dominent les autres. Si les croissances indiennes et chinoises sont remarquables, les progrès russes, brésiliens ou sud-africains sont finalement plus relatifs. Leur contribution au commerce mondial n'est pas non plus la même. La Chine et l'Inde importent des matières premières (produits agricoles, énergétiques et miniers surtout) et exportent des biens manufacturés ou des services, alors que les trois autres sont plutôt exportateurs de « commodités ». Au surplus, Pékin pratique encore un capitalisme d'État et se singularise du groupe par un poids commercial plus important, par ses réserves et par sa politique de change qui peut irriter ses partenaires. Surtout, les BRICS ne sont pas protégés contre les vents mauvais de la mondialisation. Le groupe n'évolue pas dans un environnement économique imperméable aux crises mondiales. Les émergents ont ainsi été touchés par la crise financière de 2007, par le canal du commerce et du crédit, alors que les marchés occidentaux représentent des débouchés importants. Et certains sont plus touchés que d'autres, à l'instar de la Russie qui a été affectée par la chute des cours du pétrole et du gaz. On juge ainsi de la solidarité d'un groupe dans un moment de crise. Or, les BRICS n'ont pas hésité à prendre des instruments de défense commerciale les uns contre les autres (mesures de restrictions aux importations et de subventions aux exportations : en 2011, par exemple, près du quart des importations en provenance de Chine faisaient en Inde l'objet de mesures de défense commerciale). Politiquement, du reste, il ne s'agit pas d'un club de démocraties, la Chine et la Russie étant encore, à des degrés différents, des régimes autoritaires. Dès lors, face à autant de différences, la raison d'être du groupe des BRICS tient surtout à une volonté de relancer la tradition contestataire

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

du « Groupe des 77 » et des pays en développement contre l'ordre établi, et de faire contrepoids à l'Occident en général, à Washington en particulier. Il s'agit d'une alliance de circonstance, presque contre-nature au regard des modèles et ambitions de ses parties prenantes. Elle ne peut probablement n'avoir qu'un temps.

691 ***Tensions internes ?*** Le peu de *capacité de faire* ou de *capacité de faire faire* des BRICS s'explique aussi par les intérêts nationaux divergents, contradictoires de ses membres. Ils n'ont pas le même agenda. Après tout, Russie, Chine et Inde, les trois acteurs pivots du groupe, se sont opposés pendant des siècles et n'ont pas de passé politique commun. La Russie n'a jamais fait partie du Sud pendant la Guerre froide, l'Inde était un des leaders des non-alignés et la Chine a fini par rompre avec l'allié soviétique. Par ailleurs, l'histoire est riche de tensions entre la Russie, la Chine et l'Inde (rupture sino-soviétique, Guerre sino-indienne de 1962, par exemple). Pour l'avenir, les membres des BRICS peuvent, d'une manière générale, redouter que Pékin joue sa propre partition avec les États-Unis et que le « G2 » ainsi formé perturbe leurs différents agendas. À présent, la force du groupe devrait reposer sur l'amélioration des relations directes entre ses composantes principales. Mais elles sont soit peu signifiantes, comme entre la Russie et l'Inde, soit problématiques, malgré la mise en place de réunions au sommet (« Troïka » RIC – Russie, Inde, Chine – depuis 2001). Nombre de désaccords économiques ou politiques fragilisent l'élan commun. L'étude plus précise des rapports entre l'Inde et la Chine puis entre la Russie et la Chine en dit finalement beaucoup de l'impossibilité de former à court terme une sorte de « triopole » à même de représenter une réelle force collective et d'entraîner derrière eux le groupe des BRICS et bien au-delà.

a) *Les relations entre l'Inde et la Chine.* Elles sont asymétriques et préoccupantes. L'économie chinoise est d'abord cinq fois plus importante que l'économie indienne et le développement militaire ou les privilèges statutaires (membre permanent du Conseil de sécurité) de la Chine contribuent à faire de celle-ci un acteur plus influent sur la scène internationale. En outre, la croissance des échanges se fait au détriment de la balance commerciale de l'Inde. Le développement de nombre d'entreprises indiennes passe par un équipement en biens chinois (acier, machines-outils notamment). Si les dirigeants indiens et chinois essaient de renforcer leurs échanges économiques (plus de vingt accords commerciaux et de coopération conclus entre la Chine et l'Inde en 2015, « dialogue de haut niveau sur l'économie et le commerce » lancé en 2019), la présence chinoise dans le sous-continent indien et nombre de ses projets inquiètent New Delhi. La supériorité militaire chinoise, son ambition navale dans l'océan indien, son influence diplomatique et ses liens avec des pays voisins de l'Inde et en particulier avec le Pakistan contribuent à crisper les autorités indiennes. Un sentiment d'encerclement existe. Au Nord, la Chine et l'Inde sont en concurrence dans l'accès aux ressources hydrauliques de l'Himalaya. La Chine y teste également l'alliance entre l'Inde et le Bhoutan

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

en revendiquant le Plateau de Doklam qui se trouve à l'Ouest de cet État traditionnellement proche de New Delhi. Ailleurs, la Chine investit dans plusieurs ports au Pakistan, au Bangladesh, au Sri Lanka, et tente de développer des couloirs économiques et maritimes (corridor pour relier la Chine occidentale à la mer d'Arabie, stratégie du « collier de perles » qui repose sur des ports sous contrôle chinois, etc.). Au surplus, il est encore nombre de différends territoriaux entre l'Inde et la Chine susceptibles d'engendrer de nouvelles tensions. Certes, depuis la fin de la Guerre froide, le rapprochement a parfois été spectaculaire comme lorsque la frontière entre l'Inde et la région autonome du Tibet a été rouverte, après plusieurs décennies de fermeture (signature en avril 2005 d'un premier accord sur les questions de frontières). Mais, même sur ce sujet, les revendications demeurent et les tensions peuvent être vives, la Chine occupant l'Aksai Chin et réclamant une partie de l'État indien de l'Arunachal Pradesh. Les prétentions des deux acteurs sur la Ligne de contrôle effectif qui sépare le Ladakh indien de l'Aksai Chin dans l'Himalaya donnent ainsi régulièrement lieu à des frictions et, en 2020, à de premiers affrontements directs ayant causé au moins une vingtaine de morts. Dans ces conditions, une grande majorité d'Indiens estime que la Chine représente une menace à leur sécurité [1]. Sur le plan politique, le projet OBOR cristallise les craintes de l'Inde qui voit derrière le prétexte de la connectivité une pénétration supplémentaire de la Chine en Asie du Sud. Bref, la rivalité économique et stratégique entre ces deux puissances s'accentue à mesure du choc de leurs ambitions. Dans ce contexte, on ne peut donc s'étonner de voir l'Inde se rapprocher des États-Unis (exercices militaires communs renouvelés) mais aussi du Japon afin de promouvoir des circuits concurrents aux Nouvelles routes de la soie et, plus largement, de faire contrepoids à l'influence chinoise dans son voisinage immédiat. New Delhi promeut ainsi ses propres projets d'infrastructures régionales (route Inde-Myanmar-Thaïlande, par exemple), organisations de coopération telles que le BIMSTEC (*Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation*), ou forums de consultations sinon alliances de sécurité (Dialogue quadrilatéral pour la sécurité – QUAD, par exemple, avec les États-Unis, le Japon et l'Australie). L'Inde n'a finalement pas souhaité s'associer à la conclusion du Partenariat régional économique global (RCEP, 2020) en raison de la crainte d'un avantage comparatif trop important pour le rival chinois, que ce soit sur le plan commercial ou stratégique d'ailleurs.

b) *Les relations entre la Russie et la Chine*. Elles apparaissent plus simples et porteuses même si la méfiance traditionnelle entre ces deux acteurs n'a pas totalement disparu. Une alliance objective contre certaines positions américaines est tentante. Moscou et Pékin entendent en effet défendre un système international « polycentrique » et les liens entre ces deux puissances se multiplient. Il n'existe plus de différends territoriaux majeurs qui pourraient menacer leur intérêt mutuel à faire contre-

1. India Poll 2013, Lowy Institute [https://www.lowyinstitute.org/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

poids aux États-Unis. Depuis la fin de la Guerre froide, un partenariat semble donc se développer entre le pays le plus vaste du monde et celui qui en est le plus peuplé. Les deux n'hésitent plus à critiquer ensemble l'interventionnisme américain ou le modèle libéral promu par Washington et les discours conséquents de « bonne gouvernance ». La Russie, qui perçoit désormais l'Europe occidentale comme hostile à ses positions, entend d'ailleurs encore approfondir ses relations avec la Chine. Celle-ci se présente maintenant comme le deuxième partenaire commercial de la Russie. Les deux États se sont considérablement rapprochés sur le plan militaire (vente d'armes, exercices communs dont certains comme le Vostok 2018 engagent des effectifs et matériels à une hauteur sans précédent pour les deux parties, etc.). Les relations énergétiques progressent également, depuis la construction d'un gazoduc (2011) et la conclusion de plusieurs accords en la matière. D'autres partenariats économiques ambitieux sont aussi envisagés. On le sait, un des symboles de cette nouvelle entente stratégique est la constitution de l'Organisation de coopération de Shanghai (2001). Pékin se sert d'ailleurs de ce forum qui incarne la « nouvelle Asie » pour intégrer la puissance russe dans un projet qui la dépasse et contenir ainsi l'Union économique eurasiatique lancée en 2015. Au-delà, la volonté américaine d'alerter dans différents documents officiels récents sur les menaces chinoises et russes encourage aussi ces deux ascendants à se rapprocher et à le montrer. Pour autant, les deux pays n'ont conclu aucune alliance formelle entre eux. S'ils entendent ne pas agir contre l'autre, ils ne proposent encore rien de commun. La Chine sait l'importance de la coopération économique avec les États-Unis et ne souhaite pas, à ce jour, suivre la Russie dans certaines de ses manœuvres ou provocations (comme en Ukraine, par exemple). Elle n'est pas à l'aise avec l'interventionnisme militaire de Moscou en Syrie et ailleurs. La Russie, pour sa part, entend préserver aussi ses relations avec l'Inde et rester à distance des prétentions de Pékin en mer de Chine. La prudence domine. Et le couple sino-russe n'est pas non plus à l'abri de nouvelles tensions liées aux prix du gaz naturel, au sort de certaines îles, aux prétentions sur l'Arctique, à l'immigration chinoise en Sibérie orientale, ou à des concurrences économiques – compte tenu, en particulier, de l'avancée des Nouvelles routes de la soie (projet OBOR) qui viennent défier l'influence russe en Asie centrale. Surtout, la Russie a intérêt au maintien de l'ordre actuel qui lui réserve une place de choix et à ne pas participer à la construction d'un multilatéralisme sino-centré. En réalité, ces deux puissances sont en concurrence pour faire contrepoids à la puissance américaine et imposer une sorte de coadministration des relations internationales.

B. Les États-Unis – un dominant encore solide

692 ***Rebond américain et attractivité générale.*** La situation des émergents doit maintenant être appréciée au regard des capacités américaines à se renouveler et à dépasser leurs faiblesses actuelles. On aurait tort de

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

surestimer le retrait certes indéniable des États-Unis. Ils conservent encore bien des atouts et ont souvent affiché une capacité de rebond surprenante face aux aléas de l'histoire ou de la politique. Donald Trump a en ce sens été battu et l'élection de Joe Biden est de nature à moins crisper les partenaires de l'Amérique et à apaiser certains clivages internes. Au-delà, force est de reconnaître que la puissance américaine sait se réinventer, explorer de nouveaux leviers. Trois illustrations contemporaines sont assez saisissantes : la domination de l'espace extra-atmosphérique (la moitié des satellites en orbite ont été lancés par les États-Unis et certains succès dans l'exploration du système solaire – à l'instar de l'« atterrissage » du rover *Perseverance* sur Mars (2021) – contribuent sans nul doute à renouveler le *soft power* américain), la domination de l'espace numérique (avec une place décisive dans le domaine des câbles sous-marins dont dépend le transit des informations intercontinentales ou le rôle renforcé des grandes entreprises américaines dans ce secteur), et la domination de l'espace coercitif (avec notamment une capacité sans équivalent de recourir à des sanctions économiques) [1]. Sur ce dernier point, les États-Unis, grâce à la prégnance du dollar et de leurs institutions financières, peuvent adopter des normes de comportement qui viennent contraindre les entreprises étrangères. Celles-ci doivent s'y plier sous peine de subir de lourdes amendes ou d'être empêchées d'accéder à un certain nombre de marchés. Enfin, en dépit d'une image écornée par des interventions extérieures et des dirigeants clivants, l'attractivité des États-Unis reste sans comparaison possible. On le voit par exemple à la présence de 48 universités américaines sur les 100 premières recensées par le « classement de Shanghai » [2].

693 ***Économie.*** Sur le plan économique, l'Amérique a d'abord su répondre au handicap qui fut le sien pendant quelques années, sa dépendance énergétique. Avec la « révolution du schiste », les États-Unis ont trouvé de nouvelles ressources, non-conventionnelles (gaz de schiste, gaz de houille, etc.), qui leur permettent de modifier leurs rapports de force avec les pays producteurs de pétrole. L'Amérique est redevenue le plus gros producteur de pétrole brut au monde. Plus généralement, passé le choc de la crise financière et bancaire (2007 et 2008), les États-Unis ont plus rapidement que d'autres retrouvé une situation économique favorable. Le PIB américain a rapidement rattrapé son niveau d'avant crise en 2011 et l'emploi son niveau d'avant-crise en 2014. L'Administration Trump a lancé une vaste réforme fiscale, financière et réglementaire, relancé des programmes d'infrastructures, et obtenu indéniablement des résultats. Quelques mois avant la crise sanitaire du Covid-19, et son impact sur l'économie américaine, la croissance dépassait les 3 %, l'indice Dow Jones avait gagné près de 50 % depuis l'élection de Donald Trump, le taux de chômage baissait, les salaires augmentaient, l'inflation était maîtrisée, les

1. V. en particulier sur l'arme économique R.D. Blackwill, J.M. Harris, *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press, 2016, 360 p.
2. Academic Ranking of World Universities [http://www.shanghairanking.com/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

taux d'intérêts restaient bas. Il reste à voir comment les États-Unis vont rebondir à la suite de l'effondrement lié au confinement imposé pour lutter contre le Covid-19. Mais il est douteux que les entreprises américaines ne continuent pas de dominer la scène économique, qui plus est compte tenu du plan de relance massif adopté par l'Administration Biden. Sur les 100 premières capitalisations boursières, on compte toujours plus de la moitié d'entreprises américaines dont les 9 ou 10 plus importantes. Les crises montrent souvent qu'elles touchent finalement moins durement l'Amérique que ses partenaires commerciaux. Les « fondamentaux » de la richesse américaine ne sont guère menacés à court terme (qualité de l'enseignement, recherche et développement, dynamisme démographique, etc.). Les États-Unis dominent encore des secteurs clefs de la finance, de l'énergie, de l'information, des chaînes de production ou du numérique. Ils bénéficient toujours d'un immense marché intérieur. Les prévisions de l'OCDE annoncent dans ce contexte que l'Amérique devrait être bien plus riche que la Chine pendant encore plusieurs décennies (en 2050, le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat en Chine ne devrait représenter que 60 % de celui des États-Unis)[1]. Les États-Unis enregistrent aussi quelques victoires diplomatiques indéniables. Ils sont ainsi parvenus à refondre l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA, devenu ACEUM en 2018)[2]. Enfin, le dollar ne devrait pas connaître de concurrents à moyen terme. La célèbre formule de l'ancien Secrétaire au Trésor John Connaly demeure pertinente, « le dollar est peut-être notre monnaie, mais c'est votre problème »[3].

694 ***Militaire.*** Sur le plan militaire, le bilan des interventions des États-Unis en Irak, en Afghanistan et en Syrie doit être relativisé. S'ils y ont laissé pas mal de crédit politique et éthique, leurs pertes militaires apparaissent finalement minimes (10 % de celles enregistrées au Vietnam) et ils ont certainement pu en tirer quelques gains commerciaux. Quoi qu'il en soit, si l'on compare l'arsenal des six premières puissances militaires (États-Unis, Chine, Russie, France, Royaume-Uni et Inde), on constate encore une primauté écrasante des dispositifs américains sur ceux de leurs alliés ou de leurs rivaux[4]. Washington domine la mer, le ciel et l'espace, dans des proportions considérables. Si la part des dépenses américaines par rapport à celles du reste du monde diminue, le budget de la défense a néanmoins presque doublé dans les années qui ont suivi

1. OCDE, *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050. Les conséquences de l'inaction*, 2012 [http://dx.doi.org/]. V. également OCDE, Produit intérieur brut (PIB) (indicateur), 2017 [https://data.oecd.org/].
2. Le nouvel instrument est entré en vigueur le 1er juillet 2020.
3. Il s'est imposé comme monnaie de référence depuis les Accords de Bretton Woods. Le dollar remplit les fonctions classiques d'une devise au niveau international : réserves de change (une majorité des réserves détenues par les banques centrales sont en dollars), unité de compte (le dollar est la référence pour l'essentiel de la dette et des prêts internationaux), et intermédiaire des échanges (plus de 40 % des paiements des transactions internationales se font en dollars).
4. V. par exemple S. G. Brooks, W. C. Wohlforth, « The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century », *International security*, vol. 40, 2016, p. 7-53.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

le 11 Septembre et l'expertise comme l'expérience des États-Unis dans les domaines du renseignement, des forces spéciales, de la cybersurveillance, et des technologies de pointe comme les drones ou les systèmes robotisés demeurent uniques. On trouve des forces américaines dans près de 150 États dans le monde et aucun autre pays ne possède autant de bases et d'alliés. En définitive, la concurrence même d'un certain nombre de puissances émergentes pourrait permettre aux États-Unis de renforcer plusieurs aspects de leur prééminence. Face à la multiplication de systèmes visant à empêcher l'intervention des forces américaines sur un terrain donné – « déni d'accès » – avec notamment le déploiement de batteries de missiles, les États-Unis ont ainsi réinvesti dans les technologies de pointe permettant de contourner ces obstacles opérationnels. En forçant un peu le trait, le réveil de la Chine permet à l'Amérique de se redécouvrir un adversaire et de faciliter ainsi les réflexes traditionnels d'alignement derrière la protection qu'elle peut offrir.

695 ***Stratégie.*** Sous la présidence Obama, les États-Unis ont d'abord pris conscience de la montée en puissance des émergents et de la possibilité d'un monde post-américain. Il leur est en ce sens fondamental de conserver des relations bilatérales, avec chacun des émergents, meilleures que celles que ces derniers entretiennent entre eux. Washington entend ensuite endiguer l'ascension de la Chine en Asie. C'est la stratégie dite du « pivot » qui correspond à un désengagement relatif des moyens américains en Europe ou au Moyen-Orient et à leur redéploiement en Asie – afin de contrer les prétentions de la Chine dans la région. Les États-Unis comprennent que le rapport de force global leur est favorable, mais qu'ils ne doivent pas se disperser sous peine de voir leurs positions fragilisées dans des espaces stratégiques comme le Pacifique où la compétition peut apparaître bien plus équilibrée. L'Administration Obama s'est alors bien gardée de s'engager dans de nouvelles interventions au sol (notamment en Syrie), pour ne pas compromettre cette volonté d'un repositionnement géopolitique et d'une pause dans de si coûteuses opérations extérieures (doctrine *leading from behind*). Les États-Unis savent que leurs périodes sombres sont souvent la conséquence d'aventures extérieures mal maîtrisées (Vietnam, Irak, etc.) alors qu'une certaine retenue (comme dans l'entre-deux-guerres) leur assure les conditions nécessaires pour prospérer sereinement. Washington a, enfin, su sortir par le haut de relations historiquement difficiles (comme avec Cuba). Il reste à voir comment l'Administration actuelle affinera la stratégie américaine dans ce « nouveau monde ».

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 3

La bipolarisation inachevée de l'ordre international

696 ***Interrogations.*** Longtemps l'organisation des rapports internationaux fut facile à lire – au moins rétrospectivement. Le XIXe siècle apparaît ainsi comme celui du Concert européen, d'un ordre multipolaire fragile mais efficace pour le développement de ses participants (colonisations, révolutions industrielles, etc.). Le XXe siècle fut pour sa part ordonné pendant 45 ans autour de deux pôles avant de devenir unipolaire à la suite de l'implosion de l'Union soviétique. Le XXIe siècle, en revanche, semble pour l'instant résister aux grilles classiques. Le monde s'oriente-t-il déjà vers une configuration renouvelée autour des superpuissances américaine et chinoise ? Il est des éléments en ce sens. Mais, dans l'immédiat, aucun État ou groupe d'États ne s'impose comme l'alpha et l'oméga des relations internationales. Il faut dire que le monde est certainement plus multidimensionnel qu'auparavant, avec le développement d'une scène économique semi-autonome (sauf en période de crise) et l'émergence d'acteurs non étatiques aux objectifs et capacités de nuisance variables (du touriste au terroriste, selon la belle formule de James Rosenau)[1]. La scène internationale paraît encore en transition et, par bien des côtés, plutôt « zéropolaire », marquée par la défaillance des outils collectifs mis en place au siècle dernier.

SECTION 1

D'un monde unipolaire à un monde zéropolaire

697 ***Incertitudes.*** Plusieurs acteurs se trouvent aujourd'hui en concurrence dans un jeu de relations multidimensionnel qui ne bénéficie pas d'une gouvernance appropriée. Le scénario qui verrait une seule puis-

1. J. N. Rosenau, « Le touriste et le terroriste ou les deux extrêmes du continuum transnational », *Études internationales*, vol. 10, 1979, p. 219-252.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sance ou un groupe de puissances dominer l'organisation géopolitique mondiale est, à ce stade, encore incertain, même si le proche avenir devrait confirmer la thèse d'une restructuration autour de la Chine et des États-Unis. Le défi principal sera alors de maintenir leur rivalité dans des limites acceptables et d'espérer que l'ordre instauré permette la coopération exigée pour répondre aux sujets « globaux ». Pour l'instant, néanmoins, un état intermédiaire domine et le chaos actuel rend plus complexe le règlement des grandes crises contemporaines. Les difficultés du multilatéralisme apparaissent à cet égard particulièrement préoccupantes.

§ 1. Le moment zéropolaire

698 ***État intermédiaire.*** Avec la chute du Mur de Berlin en 1989, la domination des États-Unis pouvait s'appuyer sur trois piliers : des avantages comparatifs sans précédent dans les différents critères de la puissance ; un réseau croissant d'alliances et de relations bilatérales privilégiées (on pense à l'élargissement de l'OTAN et au rapprochement avec nombre de pays asiatiques jadis neutres ou sous influence soviétique) ; des institutions multilatérales construites en tenant compte de leur influence et reflétant ainsi souvent leurs intérêts (FMI, Banque mondiale et OMC dès 1994 notamment). L'ensemble a pu concourir au « moment unipolaire » américain. Mais le début du XXI[e] siècle a fragilisé, sans toutefois anéantir, ces différents leviers de l'influence américaine. De mauvais choix dans la politique étrangère conduite (l'engagement en Irak, des compromissions dans la guerre menée au terrorisme, etc.) mais également des manques dans la régulation de l'économie et des finances du pays ont affaibli les États-Unis. Ils ne sont plus la « nation indispensable » qu'ils pensaient être dans les années 1990. Dans le même temps, l'émergence de la Chine ou la réaffirmation de la Russie ont renouvelé les perspectives.

On l'a vu, l'ascension des membres forts des BRICS sur la scène internationale n'est cependant ni exclusive ni décisive. Bien des États connaissent une croissance économique importante comme le Mexique, l'Indonésie, le Nigéria ou la Turquie. D'autres entités tels les géants du numérique aspirent aussi à une influence sur le cours des relations internationales. Il faut également faire avec la prolifération d'acteurs subversifs. Ces revendications et émergences multiples compliquent l'organisation du monde. Chacun doit déjà maintenir son propre ordre interne, faire face à davantage de contestations, à des moments de ruptures. Et il est plus difficile qu'hier de dominer une région, comme en attestent par exemple les ambitions rivales de la Chine, de l'Inde, du Japon ou de la Russie en Asie. Dans ces conditions, le relatif désengagement américain des crises internationales depuis la présidence Obama (2008) n'est pas compensé par un déploiement comparable de « nouvelles » puissances. Ni la Chine ni la Russie ne souhaitent ou ne peuvent encore pleinement entraîner une dynamique collective, instaurer un nouvel ordre dans les

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

relations internationales. Chaque acteur pense d'abord local plutôt que global. Il s'agit de consolider ses positions, de s'assurer de ses alliés, de sécuriser son espace maritime et ses routes commerciales. Si la tendance est bien à une asiatisation du monde, après son occidentalisation et son américanisation, cette révolution est encore loin d'être achevée.

699 ***Défaillances constatées.*** Alors que l'on compte aujourd'hui davantage de forces obscures à contrôler ou d'ennemis « invisibles » à affronter (tels que les coronavirus), il faut bien constater toutes les carences de la régulation actuelle du monde contemporain. On peut avancer deux explications. Les relations internationales souffrent d'abord d'un déficit de pouvoir – une partie croissante des États ne parvient plus à préserver ses institutions et à garantir son ordre interne. Elles souffrent ensuite d'un déficit de puissance – avec, on l'a dit, un certain désengagement américain et la fragmentation entre plusieurs acteurs des capacités d'assurer une stabilité minimale des rapports observés. La société internationale semble ainsi marquée par un concours de défaillances statutaires ou politiques, subies ou voulues. Les États-Unis s'en tiennent à leur stratégie du « pivot » vers l'espace « indo-pacifique » et s'orientent vers un interventionnisme minimal et solitaire. Si la contribution américaine à la régulation de certaines menaces à la paix et à la sécurité a pu être remarquable, l'investissement global des États-Unis ne correspond plus à celui qu'on attendrait de la part de la première puissance mondiale. Il faut dire que plusieurs de leurs engagements récents ont davantage déstructuré que structuré les relations internationales [1]. Les puissances émergentes ou ascendantes apparaissent ensuite individuellement et collectivement en difficulté. Nombre de tensions économiques ou politiques fragilisent l'élan commun. Un nouvel équilibre entre les pôles américain et chinois reste à inventer. L'Europe, enfin, semble deux cents ans après le début du Concert européen, fragile et désunie. Le *Brexit* engagé en 2016 et acté en 2020 par la sortie de l'Union de sa deuxième puissance économique et militaire, est d'ailleurs un symbole fort. L'Europe doit se réinventer, s'adapter au « Reste », devenir plus « machiavélique » pour reprendre l'essai de Kishore Mahbubani [2].

1. Toute spéculation trouve rapidement ses limites, mais que serait le monde actuel si un néolibéralisme « botté » ou un néoconservatisme débridé n'avaient pas à ce point dominé la politique étrangère américaine au lendemain du 11 Septembre ? Plutôt que de se lancer dans une guerre de choix contre l'Irak, à l'instar de celle de Rome contre Corinthe au IIe siècle avant notre ère, Washington aurait pu travailler à endiguer Al-Qaida et non prendre le risque de déstabiliser l'équilibre fragile de toute une région. L'Administration Trump a aggravé ces tendances, avec une sorte de diplomatie du chaos manifestée par un retrait de nombre de régimes que Washington avait pourtant contribué à instaurer. Le retour des Démocrates au pouvoir ne saurait signifier de toute façon un retour aux pratiques diplomatiques propres à la situation politique de la fin du siècle dernier.
2. « Pour dire les choses clairement, peut-être a-t-il existé une époque (sans doute la fin de la Guerre froide) où 12 % de la population mondiale avaient les moyens d'imposer leurs exigences à la Chine (20 % de la population mondiale), de faire enrager le monde islamique (20 % de la population mondiale), d'ignorer l'explosion démographique en

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 2. Un monde sans boussole

700 ***Liquidation d'un ordre.*** La (re)configuration des rapports de force et la répartition encore bien incertaine de la capacité à dominer ses pairs aboutissent à une impuissance générale dans la gestion des crises contemporaines. Trente ans après la chute du Mur, la période laisse l'impression d'un pas supplémentaire dans la liquidation de l'héritage politique du XX^e^ siècle, dans l'affaiblissement des institutions, des normes ou des systèmes de sécurité gouvernant traditionnellement les relations internationales. L'ordre dit « libéral », qui ne doit cependant pas être idéalisé *a posteriori*, a certainement été un des pivots de la « longue paix » de la seconde partie du siècle dernier – avec les caractéristiques mêmes du système international de l'époque. Mais il se fissure aujourd'hui, ses gardiens traditionnels s'en détournent. Et les repères de la Guerre froide – organisation bipolaire, dissuasion nucléaire, maîtrise des armements – ne sont plus pleinement opérationnels. Plus largement, c'est un multilatéralisme de basse intensité qui s'impose et qui laisse nombre de situations conflictuelles ou de menaces à la paix et à la sécurité internationales sans réponses collectives.

A. Un multilatéralisme de basse intensité

701 ***Définition et condition.*** Le multilatéralisme décrit d'abord une technique diplomatique : la concertation entre au moins trois États dans un cadre défini en commun, sur une base volontaire et pacifique. Celle-ci peut être ponctuelle, pour traiter d'une crise spécifique, ritualisée à l'instar des rencontres régulières du « G7 », ou institutionnalisée par le biais d'organisations internationales. Après, le multilatéralisme n'est pas seulement une technique, « il est une manière bien particulière d'organiser les relations internationales, qui s'appuie sur la coopération, l'état de droit, l'action collective et des principes communs » [1]. On lui prête souvent un rôle majeur dans le dépassement attendu de l'anarchie initialement conflictuelle des rapports entre acteurs. Les institutions internationales seraient en effet à même d'introduire la confiance et la transparence nécessaires à un monde plus pacifique et plus sûr. En toute hypothèse, le multilatéralisme est une pratique des relations extérieures certainement aussi ancienne que l'existence même d'entités souveraines sur la scène internationale [2]. Mais il est des périodes de plus grande dynamique multi-

Afrique (15 % de la population mondiale) et d'humilier la Russie (deuxième puissance nucléaire mondiale). Cette époque est désormais révolue », in *L'Occident (s')est-il perdu ? Une provocation*, Paris, Fayard, 2019, 137 p., p. 93.

1. A. Guterres, U. Von der Leyen, E. Macron, A. Merkel, C. Michel, M. Sall, « Bâtir un multilatéralisme plus solidaire face au Covid », *Le Monde*, 3 février 2021. Le multilatéralisme est un outil privilégié de l'approche libérale des relations internationales, v. ss. 69 s.
2. Il a notamment accompagné l'interdépendance permise par les progrès de la communication (télégraphe, poste, commerce maritime). Le XX^e^ siècle a renouvelé le genre, dès

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

latérale. Le multilatéralisme varie dans le temps et dans l'espace. Et les rapports interétatiques actuels ne semblent pas favorables à cette technique diplomatique, à tout le moins dans son versant le plus inclusif. Il faut dire que la participation et le soutien d'un État aux institutions multilatérales sont fonction de ses capacités matérielles, de son positionnement relatif dans la compétition pour la puissance à laquelle se livrent les entités étatiques. Les mieux placés peuvent avoir globalement davantage à perdre qu'à gagner à participer à un régime international. En effet, le multilatéralisme oblige une puissance majeure à ajouter à ses propres contraintes internes des contraintes externes. La bureaucratie inhérente à toute institution est de nature à retarder les engagements extérieurs. La nécessité de rechercher le consensus ou de recueillir une majorité parfois qualifiée impose souvent des marchandages et donc la modération des ambitions initiales. Selon une formule célèbre, le multilatéralisme peut être utilisé par les Lilliputiens comme des liens destinés à réduire le champ d'action de Gulliver [1]. Certes, pour les puissants, les bénéfices sont parfois considérables, en matière de légitimité d'action (car la décision a été concertée et médiatisée), de partage des charges matérielles ou de prévisibilité des conduites [2]. Mais l'État dominant a parfois les capacités de se passer de cet outil, de l'utiliser à sa guise, de le négliger au profit de solutions *ad hoc*, unilatérales ou bilatérales, et ceci sans trop craindre une contre-mesure du même ordre [3].

---

la conclusion du Pacte de la SDN avec un multilatéralisme plus ambitieux, que ce soit sur les thèmes ou par les formes retenues à l'instar de la prolifération des organisations internationales.

1. V. notamment S. Hoffmann, *Gulliver empêtré : Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Seuil, 1971, 636 p. Les puissances démocratiques d'un rang intermédiaire y voient ainsi un canal privilégié pour s'exprimer à l'étranger et pour soutenir leur politique extérieure. On mesure encore aujourd'hui à quel point la France ou l'Allemagne, par exemple, s'érigent dans les discours et dans les actes comme de grands promoteurs du multilatéralisme – comme l'illustre l' « Alliance pour le multilatéralisme », dont ils sont les maîtres d'œuvre, ou leur engagement dans l'idée de « souveraineté européenne ».
2. Et le multilatéralisme offre potentiellement à chacun des profits tant matériels (internationalisation de ses normes de préférences, aide à la régulation d'une crise, soutien financier, etc.) qu'immatériels (prestige de l'État hôte, construction d'un réseau, etc.). Dans une perspective réaliste, certains considèrent néanmoins que les gains relatifs importent plus que les gains absolus et que si le multilatéralisme est incontournable pour organiser les relations « techniques » entre États (aviation, circulation maritime, structuration des espaces, etc.), il n'est pas systématiquement souhaitable et comprend des vices inhérents à la structure même des relations internationales (partenaires non fiables, mutualisation coûteuse, etc.). Les gains demeurent de toute façon conditionnés au volontarisme des partenaires et il se trouve que beaucoup d'entre eux n'ont pas les mêmes intérêts à une action particulière et ne sont nullement disposés à faciliter, même au nom de la majorité ou du consensus, une action multilatérale qui ne leur est pas favorable. Autrement dit, le multilatéralisme, dans un monde aussi inégal, accueille inévitablement des « tricheurs » (« *free-riders* »), un certain nombre de joueurs qui n'ont pas forcément les mêmes valeurs, les mêmes capacités, les mêmes intérêts que le puissant – et qui n'entendent pas appliquer de bonne foi les régimes posés.
3. Le propos doit certainement être nuancé si l'objet collectif en cause réserve à la grande puissance une place avantageuse, s'il n'est pas une force égalisatrice des différences de puissance, s'il produit finalement un concert déséquilibré. Cette dernière situation

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

702 ***Puissance américaine et multilatéralisme.*** La situation politique en vigueur dans le monde de l'après-Guerre froide offre un cas d'espèce confirmant l'hypothèse que les grandes puissances ne font pas de grands multilatéralistes – à moins qu'elles ne se trouvent dans une telle situation de domination que leur volonté s'impose *naturellement* dans l'agenda des forums créés et dans les normes qui y sont adoptées, ou bien qu'elles puissent se permettre de se contenter de régimes moins avantageux mais satisfaisant leurs alliés ou vassaux (stabilité hégémonique). Telle n'est pas la majorité du genre cependant. En l'espèce, les États-Unis se sont progressivement détachés du multilatéralisme [1]. Ils redoutent que certains régimes internationaux aboutissent à une « égalité désavantageuse » parce qu'ils reposeraient à parts égales sur des États qui ne sont pas prêts aux mêmes sacrifices qu'eux, parce qu'ils offriraient des gains à leurs rivaux qui seraient supérieurs à ceux dont ils pourraient eux-mêmes bénéficier [2]. Dès la fin de la Guerre froide et avant même le 11 Septembre, les États-Unis n'ont pas consenti à plusieurs conventions conclues dans des domaines importants : Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (1996), Protocole de Kyoto sur l'environnement (1997), Convention d'Ottawa sur l'élimination des mines anti-personnel (1997), Statut de Rome créant une Cour pénale internationale (1998). Washington se détournera encore davantage de l'ONU avec l'intervention au Kosovo (1999), et privilégiera les coalitions *ad hoc* après le 11 Septembre. L'hégémonie américaine s'inscrit alors dans un multilatéralisme « à la carte », plus sélectif, fonction de sa position dans l'institution discutée ou du domaine de négociation. Les tendances ne feront que s'aggraver sous les Administrations Bush puis Trump. Les néoconservateurs ou les

---

est naturellement rare sinon impossible car l'intérêt du multilatéralisme n'est pas de reproduire juridiquement les inégalités politiques entre États. Si certains régimes peuvent, bien entendu, être inégalitaires, leur imperfection est toujours relative par rapport au jeu de la puissance.

1. On sait que les doutes culturels de cet État à l'égard de l'influence étrangère et ses résistances à certaines pratiques « onusiennes » jugées déviantes ont sérieusement limité son engagement initial (résolutions « automatiques » de l'Assemblée générale, position de la CIJ dans des affaires sensibles pour l'Amérique). Pour autant, la volonté de se servir du multilatéralisme comme un médiateur face à l'Union soviétique agissait comme une garantie d'un engagement minimal de la puissance américaine dans les instances internationales. En ce sens, le multilatéralisme eut une dimension indéniablement stratégique (avec par exemple le régime du Traité de non prolifération) puis occidentale (avec l'OTAN ou le soutien à la construction européenne). Il n'en demeure pas moins que d'autres dimensions du multilatéralisme furent critiquées par les États-Unis lorsque les normes ou rapports portés ne leur semblaient pas correspondre à leurs intérêts (à l'instar du système de Montego Bay sur le droit de la mer). Après 1991, la mort de soldats américains en mission en Somalie et l'incapacité européenne à gérer la crise yougoslave vont contribuer à accroître la défiance américaine dans le dialogue avec les Nations Unies ou l'Union européenne.
2. Ils ne veulent pas que des contraintes formelles viennent systématiquement altérer la flexibilité de leur politique extérieure, que le multilatéralisme institué favorise leurs compétiteurs. C'est cet aspect de la négociation internationale que les États-Unis qualifient de « côté sombre » du légalisme ou de « mauvais multilatéralisme », v. par exemple J. Bolton, « Should We Take Governance Seriously », *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, 2000, p. 205-222.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

membres les plus durs du pouvoir, comme John Bolton, refusent alors ce qu'ils appellent des « traités-Maginot », des instruments multilatéraux qui seraient facilement contournés par leurs adversaires ou rivaux et qui viendraient contraindre la liberté d'action des États-Unis.

703 ***Crise du multilatéralisme.*** Le multilatéralisme connaissait depuis la Seconde Guerre mondiale une certaine dynamique. Les instruments adoptés étaient ainsi de plus en plus techniques et comportaient nombre de mécanismes de suivi, d'organes de surveillance et de vérification. Les régimes n'hésitaient pas à produire des normes ou des outils audacieux, à l'image des opérations de maintien de la paix engagées par les Nations Unies sur de nombreux terrains de crise. Mais force est de constater un certain reflux depuis une vingtaine d'années. Combien d'accords internationaux ambitieux ont-ils été conclus au XXI[e] siècle ? Nettement moins que lors des dernières décennies du siècle dernier et avec peu d'énoncés réellement normatifs – en particulier sur le plan universel. Il suffit de songer ici à l'Accord de Paris (2015) ou aux Pactes sur les migrations (2018). Et que dire des institutions multilatérales traditionnelles ? Aucune ne se trouve dans une dynamique positive. Tous les domaines semblent désormais frappés par ces difficultés : le commerce, le recours à la force, les investissements, la justice pénale ou la santé ; entre autres. Les relations sont devenues tellement difficiles que la plupart des instruments du siècle dernier apparaissent à présent comme des totems ou des « intouchables » dans la mesure où toute réforme conduirait certainement à en amoindrir la portée – à supposer qu'un accord entre les parties soit même possible.

704 ***Hypothèses.*** Différentes hypothèses peuvent être avancées pour éclairer cette crise du multilatéralisme : la saturation de la technique même, l'inadaptation des instruments créés, la disqualification des régimes mis en place. Par *saturation*, en premier lieu, on pense à une sorte de stade ultime que le multilatéralisme aurait atteint. En effet, des auto-limitations supplémentaires au profit d'organisations internationales ne sauraient être envisageables, qui plus est dans une situation où la prolifération du nombre d'États ne facilite pas la recherche de compromis. De nouvelles avancées menaceraient jusqu'à l'existence même d'États censés être indépendants et autonomes [1]. Seules des expériences régionales d'un nouveau genre, à l'instar de la construction européenne, seraient alors susceptibles de venir faire la synthèse entre souveraineté et coopération. Par *inadaptation*, en deuxième lieu, on s'interroge sur la résistance à l'épreuve du temps des grands instruments multilatéraux posés au siècle dernier. En effet, nombre de régimes institués à une époque où les problématiques et les rapports de force étaient tout autres paraissent à présent déconnectés de la réalité sur leur terrain. À titre d'illustration, les discussions engagées sur le commerce des armes ont

1. Par exemple, l'OMC n'est-elle pas allée au bout de ce que l'on peut attendre de négociations commerciales dans des relations interétatiques ?

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

abouti avant la rupture technologique incarnée par les drones et les systèmes d'armes autonomes, et les concertations dans le cadre de l'OMC ont été pensées avant l'ascension des BRICS et la croissance du commerce électronique. Enfin, par *disqualification*, on renvoie ici aux différents procès faits au multilatéralisme tel qu'il a été pratiqué. On accuse ainsi certains cadres institués d'avoir conduit à un déclassement social et à une moindre protection des sociétés face à différentes menaces. L'élection de Donald Trump, le vote en faveur du *Brexit* ou l'essor de mouvements populistes se comprennent pour partie comme l'expression d'une exaspération à l'égard du « globalisme » et constituent autant de signaux d'un narratif devenu hostile au multilatéralisme. Beaucoup ont le sentiment que le cadre multilatéral n'a pas profité à tous de la même façon. Que la Chine, notamment, a su investir le multilatéralisme et s'en servir pour gagner des positions sur les puissances occidentales.

On touche certainement ici à l'explication principale. La crise du multilatéralisme tient surtout à la recomposition des relations internationales autour de puissances dites « illibérales » (Chine, Russie). Dès lors, les institutions et forums que les Occidentaux avaient l'habitude de dominer, où ils se réservaient parfois des privilèges catégoriels, souffrent de leurs incapacités à maintenir leurs positions [1]. Les États n'acceptent désormais que des obligations limitées, qu'ils vont eux-mêmes fixer, et ils préfèrent au multilatéralisme d'hier un nouveau bilatéralisme ou, au mieux, un minilatéralisme qui leur permet plus facilement d'affirmer leurs positions ou un multilatéralisme d'« entre-soi ». En réalité, la technique n'est guère un mode d'expression naturel dans un monde où il n'existe nul Léviathan préconstitué pour arbitrer les différends ou sanctionner les « *free-riders* ». Après, il convient d'avoir une approche plus micro tant le soutien au multilatéralisme se révèle fonction des domaines en cause (commerce, désarmement, environnement, droits de l'homme, etc.) et des intérêts du moment de chacun. Part du multilatéralisme est aujourd'hui irréductible quand il porte sur la régulation nécessairement concertée de toute une série de domaines techniques sans laquelle nombre de relations actuelles seraient paralysées (transports, coopération judiciaire, communications, finances, etc.). Il est même des domaines où il y a un appel actuel au multilatéralisme et où les États s'investissent (l'exploration spatiale, la finance ou le numérique par exemple). Simplement, pour reprendre l'expression de Zaki Laïdi, on assiste à une sorte de « capture souverainiste du multilatéralisme » [2] ou, peut-être plus précisément, à un recentrage sur les intérêts propres aux parties aux différents régimes.

1. Il suffit de prendre l'exemple de leur poids économique et financier. En 1992, au lendemain de la Guerre froide et au début de cette décennie particulièrement favorable aux initiatives institutionnelles, la part des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans la richesse mondiale s'élevait encore à 64 %.
2. Z. Laïdi, « Négociations internationales : la fin du multilatéralisme », *Esprit*, novembre 2013, p. 108-117, p. 111.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

B. Des crises majeures aux effets prolongés

705 ***Un monde en miettes.*** La recomposition des relations internationales actuelles semble indéniablement inachevée : paralysie de l'ONU par manque de volonté des puissants, contournement du droit du recours à la force ou du droit humanitaire, réaffirmation des prétentions russes ou de celles d'autres États « cannibales », divisions des alliances ou des organisations internationales (OTAN, Union européenne, etc.). Le monde apparaît ainsi sans gendarme, sans boussole, et les normes d'hier contestées. Constituée d'acteurs de genre variable (États, organisations internationales, acteurs non étatiques), la scène globale souffre de l'absence d'une ou de plusieurs entités capables de garantir efficacement et légitimement un minimum d'ordre dans les relations internationales. Si la globalisation économique et les progrès dans les modes de communication et de transport œuvrent à créer davantage d'interdépendance entre les différents acteurs, les rapports de force demeurent particulièrement indécis et nulle gouvernance spontanée n'apparaît. Chaque État est en outre comptable de demandes peut-être plus importantes qu'autrefois, démultipliées par la mondialisation (et la peur du déclassement qu'elle peut susciter) ou par la décentralisation des menaces (avec non seulement quelques États voyous mais aussi le développement d'un terrorisme religieux ou identitaire). Or, face à cet environnement et en l'absence de leadership assumé de la part d'institutions ou d'États, la plupart des acteurs optent pour des « coups » désordonnés, solitaires et sans perspective globale. Une telle situation engendre de multiples frictions, empêche la régulation de conflits récents (Syrie, Libye, etc.) et réveille nombre de conflits dits gelés (Haut-Karabakh, par exemple). Au mieux, ce sont des coalitions de circonstance qui se forment, sans plan concerté au long cours. La tentation du repli sur soi, du « *self help* », est partout présente et la passivité ambiante des prétendus garants de l'ordre international encourage les aspirations au fait accompli.

706 ***Exemples.*** La crise syrienne peut fournir un premier exemple de l'état du monde dans la mesure où les relations entre les forces régionales concernées (Turquie, Iran, Égypte, Arabie saoudite et Israël) se sont profondément dégradées sans que les grandes puissances extérieures ne parviennent à maintenir un ordre minimal dans la zone. Précisément, à partir de 2011, les autorités syriennes ont affronté une double opposition, celle des contestataires du pouvoir de Bachar Al-Assad et celle de l'État islamique en Irak et au Levant qui souhaitait élargir son assise spatiale et organiser de Mossoul à Raqqa un califat islamique. Cette crise multidimensionnelle, qui a fait plusieurs centaines de milliers de victimes, représente certainement un défi considérable pour l'ordre international. On le voit sur le plan local, dans l'impact sur nombre de pays voisins comme la Turquie, le Liban, la Jordanie, etc. – comme dans la volonté turque de prévenir toute consolidation des revendications kurdes notamment ; sur le plan régional, dans la rivalité entre l'Arabie saoudite et l'Iran par

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

exemple ou encore dans l'effondrement de la puissance irakienne, État central dans la sécurité du Golfe et du Moyen-Orient ; et sur le plan global, enfin, dans les conséquences pour l'« hyperterrorisme » de l'émergence d'un État ressource, dans les positions stratégiques russes et dans l'accueil et l'intégration de millions de Syriens en demande de protection. Mais ni les institutions internationales ni les États-Unis ne sont parvenus à efficacement réguler les violences observées et à imposer une sortie de crise. En 2013, Washington n'a pas voulu faire respecter sa ligne rouge à la suite de l'utilisation d'armes chimiques et les États-Unis ont fini par se retrouver écartés du règlement de cette crise, une première dans l'histoire contemporaine du Proche-Orient. Difficile de ne pas y voir une démonstration spectaculaire de l'affaiblissement de leur puissance [1]. En présence d'intérêts divergents – notamment sur le sort à réserver à Bachar Al-Assad ou aux Kurdes, le Conseil de sécurité n'a pu autoriser une intervention militaire ou contraindre efficacement les acteurs sur le terrain [2]. Les négociations politiques, à Genève notamment, n'ont pas non plus offert, faute de leadership peut-être, d'alternative incontournable. L'OTAN manque sur ce sujet de cohésion politique, l'Union se focalise sur les flux de migrants et réfugiés. Les organisations régionales ou internationales ont donc échoué à contenir les tensions. En l'espèce, non seulement le multilatéralisme fut globalement inefficace mais l'unilatéralisme ne put totalement se substituer à ses défaillances. Seuls les États directement touchés par le chaos local s'engagèrent sur le terrain et avec des moyens limités – la France (dans le cadre de l'opération *Inherent Resolve* (OIR) initiée par les États-Unis) et la Russie, surtout après les attentats terroristes dont ils furent victimes en 2015 (et, s'agissant de Moscou, davantage dans une perspective de contre-insurrection en soutien du pouvoir en place que dans une logique de contre-terrorisme). Dans ces conditions, la crise humanitaire sur place s'est prolongée et les affrontements entre parrains des différents acteurs locaux se sont aggravés à l'instar des hostilités entre la Russie et la Turquie dans la saignante reconquête d'Idlib par les forces du régime au printemps 2020.

La crise libyenne représente un deuxième exemple des défaillances contemporaines tant de la part des puissances traditionnelles ou émergentes que des organisations de sécurité collective. La chute du régime de Kadhafi avait pu susciter quelques espoirs de « normalisation » (élections, relative stabilité pendant quelques mois), mais la situation sur place a rapidement dégénéré en guerre civile impliquant de multiples acteurs. Le pays s'est progressivement fracturé entre le Gouvernement d'union nationale de Faïez Sarraj qui tenait globalement l'Ouest de la Libye

1. Il est vrai que les démocraties occidentales ont aussi pu commettre quelques erreurs d'appréciation sur les fragilités présumées du clan au pouvoir et être ensuite trop divisées sur les moyens à investir sur place ou sur les forces rebelles devant être soutenues et celles devant être combattues.
2. Il a simplement et péniblement adopté quelques résolutions qui établissent la supervision de l'ONU sur l'évacuation de certaines zones comme Alep-Est (S/RES/2328, 19 décembre 2016) ou permettent d'acheminer de l'aide humanitaire (S/RES/2165, 14 juillet 2014).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

(reconnu par la « communauté internationale » à la suite des accords de Skhirat de 2015, par la Turquie et le Qatar qui soutiennent également les Frères musulmans) et les forces de l'Armée nationale libyenne du Maréchal Haftar qui prospéraient depuis l'Est (principalement soutenu par la Russie, les Émirats arabes unis et l'Égypte). Les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité ne semblent pas appliquées par leurs promoteurs mêmes, en particulier l'embargo décidé sur la livraison d'armes aux différentes parties belligérantes. La crise s'est en réalité régionalisée puis internationalisée avec l'ingérence de nombreuses puissances aux côtés de l'un ou l'autre camp. Les Occidentaux, trop longtemps focalisés sur l'immigration et le terrorisme, ont manifestement été marginalisés par le condominium turco-russe, à l'instar de la situation en Syrie (même si le terrain confessionnel ou sécuritaire n'est pas comparable). La fragilité de la Libye, en dépit d'accords de cessez-le-feu (2020) et du remplacement de Faïez Sarraj par une personnalité plus consensuelle, contribue à déstabiliser l'ensemble du Sahel en raison de l'impossibilité conséquente de réguler certains trafics à ses frontières ou de lutter contre la prolifération de différents groupes armés terroristes. D'autres États pourraient également être des victimes collatérales du chaos local, que ce soit le Niger, le Tchad, l'Égypte ou la Tunisie.

Enfin, la réaction à la pandémie de Covid-19 s'impose comme une illustration supplémentaire de l'absence de leadership dans le monde actuel et du retour à une sorte d'état de nature dans les réactions observées. Les organisations internationales ont rapidement été écartées (ONU) ou décrédibilisées (OMS) et les États ont pour l'essentiel adopté des logiques prédatrices pour se procurer les matériels nécessaires (tests, masques, respirateurs, etc.), ordonner des mesures de confinement (qui ont varié dans le temps ou dans l'espace), penser les plans de relances économiques. Les puissances occidentales ne sont même pas parvenues à s'entendre sur un simple communiqué commun. Certains n'ont pas hésité à profiter de cette crise sanitaire pour chercher à obtenir des gains économiques ou politiques, que ce soit par la manipulation des cours du pétrole ou par le recours à des narratifs pointant l'autre comme responsable de la pandémie. La course à l'invention du meilleur traitement curatif ou à la mise au point du premier vaccin souligne à son tour les limites de la coopération dans un monde qui paraît en miettes. Le vaccin est même devenu un nouveau levier d'influence et de négociation, une arme géopolitique aux mains de la Chine, de la Russie ou des États-Unis. Au-delà, la crise sanitaire ne semble pas avoir fait de grand gagnant, bien au contraire.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 2

D'un monde zéropolaire à un monde bipolaire

707 ***Hypothèses et constat.*** L'avenir est-il à une nouvelle bipolarité du monde, une domination à la fois complémentaire et concurrentielle des États-Unis et de la Chine ? Une telle évolution dépend certainement de la réunion de plusieurs déterminants. On peut en recenser trois : la confirmation d'un repli américain ; un développement continu de la Chine qui parviendrait ainsi à distancer encore davantage les autres émergents ou « ascendants » ; un réflexe croissant d'alignement des autres États derrière l'un de ces deux grands (formation de pôles). Il est probable que ces conditions soient prochainement réunies, même si l'exercice de prospective est toujours délicat [1]. On ne peut déjà négliger à quel point l'Asie et le sous-continent indien deviennent des espaces clefs dans la composition des relations internationales. L'ascension de l'Inde et de la Chine et l'importance des voies commerciales maritimes reliant l'Europe et le golfe Persique à l'océan Pacifique, entre autres éléments, soulignent l'importance de la sécurisation de ces espaces [2]. Le centre de gravité du monde est probablement en train de basculer de l'Atlantique au Pacifique, comme il avait basculé au siècle dernier de la Méditerranée à l'Atlantique. Là-bas, deux ordres sont indéniablement en formation et en concurrence : celui défendu par la Chine, puissance révisionniste, qui essaie de s'imposer dans son étranger proche comme l'autorité de tutelle en s'appuyant avant tout sur le levier économique et des projets structurants (marché commun, Nouvelles routes de la soie, diplomatie de la dette) mais aussi sur quelques faits accomplis ; et celui défendu par les États-Unis, puissance établie, qui promeut en réaction et à la suite du Japon le concept d'espace « indo-pacifique libre et ouvert » pour rejeter toute velléité de changer trop radicalement le *statu quo* et maintenir sous son influence les acteurs locaux (accords stratégiques, coopération militaire, etc.) [3]. On le voit, les

1. Les évolutions systémiques peuvent être raisonnablement anticipées mais il est plus difficile de prévoir certaines trajectoires particulières. Que sera l'Iran dans vingt ans ? Comment aura évolué la Russie après Poutine ? Quid de la situation sociale et politique en Chine en 2050 ? Après tout, qui pouvait prévoir, il y a quelques décennies, l'amitié franco-allemande, le « Printemps arabe », l'émergence de Daech, l'implosion du Moyen-Orient, l'impact global d'une pandémie comme celle du Covid-19 ? Il est dans l'histoire nombre de surprises sinon de ruptures stratégiques.
2. P. T. Chamberlin, *The Cold War's Killing Fields : Rethinking the Long Peace*, Harper Collins, 2018, 640 p.
3. L'espace « indo-pacifique » ferait ainsi l'objet d'une « geopolicial competition between free and repressive visions of world order », v. National Security Strategy of the United States of America, décembre 2017, déjà cité. Le Département d'État a précisé sa doctrine en 2019, v. « A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision », 3 novembre 2019 [https://www.state.gov/]. Le terme avait déjà été proposé par les auto-

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

États-Unis comme la Chine se perçoivent désormais l'un l'autre comme un rival menaçant qu'il convient de contrer ou de fragiliser. Du côté américain, on prend conscience que la globalisation n'a pas entraîné les effets de rapprochements escomptés, que la politique étrangère de Pékin est aujourd'hui la plus grande menace aux intérêts du pays voire à l'ordre global dit « libéral », et que seule une confrontation active est à présent susceptible de répondre aux prétentions de cet acteur. Il s'agit d'une position bipartisane, certainement partagée par une majorité croissante du peuple américain [1]. Du côté chinois, les autorités semblent convaincues que l'affirmation régionale puis globale passe aujourd'hui par une plus grande résolution dans les politiques étrangères adoptées, par de multiples tests de la puissance établie, par une diplomatie de la dépendance ou de la vassalisation qui s'appuie sur la domination économique et technologique de la Chine.

§ 1. Structuration à l'œuvre

708 ***Affirmation de la Chine.*** On a déjà vu plus haut les différentes dynamiques de la puissance chinoise [2]. Force est de constater, au surplus, que la Chine apparaît comme le seul émergent capable de se sortir du « piège du revenu intermédiaire ». Celui-ci renvoie à un stade de développement que nombre de puissances ascendantes rencontrent et qui compromet leurs capacités à rejoindre les pays à forts revenus [3]. La Banque mondiale considère précisément que seuls 13 des 101 pays à revenus moyens en 1960 ont pu devenir des pays à hauts revenus au XXIe siècle (avant 2008) [4]. Or, le PIB de la Chine augmente régulièrement, et nombre d'analystes considèrent qu'il rattrapera celui des États-Unis avant la prochaine décen-

rités japonaises, v. S. Abe, Towards a Beautiful Country : My Vision for Japan, Vertical, 2007, 176 p., et formellement repris avec sa connotation normative dès l'Administration Obama, v. par exemple H. Clinton, « America's Pacific Century », Foreign Policy, 11 octobre 2011 [http://foreignpolicy.com/]. Afin de se démarquer du discours sur le « pivot asiatique » et dans la volonté d'associer plus expressément l'Inde, l'Administration Trump a réinvesti le concept d'« indo-pacifique ». Joe Biden s'inscit ici dans la continuité de son prédécesseur, v. son ouverture lors du premier sommet multilatéral auquel son Administration a participé, le sommet du QUAD du 12 mars 2021 [https://www.whitehouse.gov/].

1. 89 % des Américains considèrent la Chine comme un concurrent ou un ennemi, plutôt que comme un partenaire, selon une nouvelle enquête du Pew Research Center (4 mars 2021 [https://www.pewresearch.org]]
2. V. ss 685.
3. Il s'agit de la situation où le taux de croissance d'un État en voie de développement se fonde sur une main-d'œuvre à bas salaire. Il arrive nécessairement un moment où la croissance de ces États stagne car la compétitivité de ce pays a reculé en raison des augmentations de salaires consenties par le pouvoir, conditions plus favorables socialement incontournables au regard de l'enrichissement acquis. Faute de pouvoir encore s'appuyer sur les forces des pays à forts revenus (recherche, haute technologie, expérience, etc.), les États en cause se voient alors concurrencés par des pays initialement moins avancés et qui ne connaissent pas encore ce stade délicat de leur émergence.
4. « China 2030 », The World Bank, 2013 [http://documents.worldbank.org/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

nie [1]. Pour reprendre la formule bien connue de Pascal Lamy, la Chine n'est plus un pays pauvre avec beaucoup de riches mais un pays riche avec beaucoup de pauvres. On ne peut encore la considérer comme un État en voie de développement. Pour consolider sa situation, les dirigeants chinois ont d'ailleurs bien compris la nécessité de désenclaver encore certaines régions et d'assainir les bases de cette croissance pour sortir définitivement du « piège du revenu intermédiaire ». En outre, la Chine a manifestement mieux résisté que les autres émergents à la crise financière puis sanitaire, et son économie apparaît moins tournée vers l'investissement ou l'exportation et davantage axée sur la consommation intérieure et les services – autant de fondamentaux pour une croissance plus saine et stable. La tendance est comparable dans le domaine militaire ou technologique. Les investissements chinois ont ici considérablement augmenté et le taux de croissance du budget de la défense est même plus important que le taux de croissance économique. L'écart avec le budget américain se réduit cependant. Enfin, plusieurs projets scientifiques récents soulignent les progrès de la Chine dans des domaines clefs et symboliques de la puissance. Il suffit de penser à l'envoi de la sonde Tianwen-1 vers la planète Mars ou au retour sur terre d'une autre sonde avec des échantillons prélevés sur la Lune. Depuis le 19e congrès du parti communiste chinois (2017), la montée en gamme est ici aussi spectaculaire. On la mesure plus généralement dans le renforcement des technologies stratégiques de la Chine. Elle dépasse désormais le Japon ou le Canada dans le « *Global Innovation Index* », un classement établi par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) [2].

709 ***Réflexes d'alignement ?*** La situation en mer de Chine orientale ou en mer de Chine méridionale annonce un mouvement peut-être plus global où les États sont appelés à choisir entre les demandes des deux grands. Washington adopte à présent une posture défensive au regard de la volonté de la Chine d'une plus grande domination de sa périphérie et d'une plus grande pénétration des marchés mondiaux. Les nouvelles ambitions de Pékin en matières technologiques (*Made in China 2025*) ou stratégiques (projet OBOR, projections maritimes, etc.) ont fait prendre conscience aux États-Unis que la Chine ne saurait être encore perçue comme une simple « usine du monde » utile aux grandes entreprises américaines. Dans ces conditions, les États-Unis sont parvenus ces dernières années à fédérer les craintes de nombre d'États de la zone et à les réunir sous la bannière élastique d'« indo-pacifique ». Le terme désigne un espace géographique assez incertain qui s'étendrait de la rive occidentale de l'Inde aux abords de la Californie, « de Hollywood jusqu'à Bollywood » selon la formule consacrée. C'est une construction géostratégique qui a pour but d'unir dans un même théâtre d'opération les océans Pacifique et Indien. Il sous-entend en creux la défense de valeurs et de principes qui s'opposent aux prétentions chinoises dans cet espace. Il

1. V. ss 665.
2. V. [https://www.globalinnovationindex.org/Home].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

s'agit de contenir l'expansion de Pékin et de fragiliser le volet maritime de son projet OBOR. L'idée est de renouveler les partenariats stratégiques, de développer une alliance même informelle mais de nature à repousser les velléités chinoises. À ce titre, le Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (QUAD) est une première réussite qui rassemble le Japon, l'Australie, l'Inde et les États-Unis [1]. Plusieurs manœuvres tactiques, accords de sécurité et exercices militaires (« Malabar ») sont conduits en son sein, dans le golfe du Bengale et ailleurs. Dans le même sens, le Japon et l'Australie, dont les investissements militaires apparaissent croissants, ont conclu des accords de coopération militaire sans précédent (accord d'accès réciproque, 2020) [2]. Bref, les États-Unis entendent ici tirer un peu les leçons de la Guerre froide et parier sur un nouvel endiguement fondé sur l'équilibre des puissances, la légitimité du « monde d'avant » et un renouveau des alliances (« *Europe's past will be Asia's future* », pour reprendre le propos d'Aaron Friedberg). Enfin, et plus largement, Washington n'entend pas renoncer à son influence au sein des pays développés. En écho aux Nouvelles routes de la soie, le président Biden défend avec le « G7 » une nouvelle initiative pour répondre aux besoins en infrastructures des pays à revenus faibles ou intermédiaires. Ce projet « *Build Back Better World* » (B3W) annoncé en 2021 et piloté par les « grandes démocraties » doit collecter des centaines de milliards de dollars d'investissements dans les années à venir. Il servirait en priorité le climat, la santé, la technologie numérique ainsi que l'équité et l'égalité entre les sexes.

De son côté, la Chine perçoit la stratégie du « pivot » adoptée par les États-Unis et ce narratif plus offensif d'espace « indo-pacifique » comme une volonté d'encercler l'empire du Milieu, de contenir sa légitime expan-

1. L'Australie a longtemps été ici hésitante au regard de ses liens économiques avec la Chine notamment. La tradition non interventionniste de l'Inde a pu aussi retarder certaines initiatives. Le QUAD est présenté par la *National Security Strategy of the United States of America* de 2017 comme un « *strong defense network with our allies and partners* ».
2. Leur déclaration commune ne laisse pas de doute sur la menace à l'origine de ce rapprochement : « *The Leaders reiterated their strong support for ASEAN centrality and ASEAN-led architecture, and the ongoing importance of the principles enshrined in the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, including openness, transparency, inclusiveness, the rule of law, good governance and respect for international law [...] The Leaders expressed serious concerns about the situation in the South China Sea and reconfirmed their strong opposition to any coercive or unilateral attempts to change the status quo and thereby increase tensions in the region. They also shared serious concerns about the recent negative developments and serious incidents in the South China Sea, including continuing militarisation of disputed features, dangerous and coercive use of coast guard vessels and 'maritime militia', launches of ballistic missiles, and efforts to disrupt other countries' resource exploitation activities. [...] The Leaders also expressed serious concerns about the situation in the East China Sea. They shared their intention to remain in close communication about the situation in the East China Sea and expressed strong opposition to any coercive unilateral actions that seek to alter the status quo and increase tensions in the area* », Japan-Australia Leaders' Meeting Joint Statement, 17 novembre 2020 [https://www.pm.gov.au/].

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

sion, sinon de retourner certains de ses alliés traditionnels[1]. Elle s'inquiète de voir le QUAD devenir une sorte d'OTAN local. Il faut dire que Pékin évolue dans un environnement régional bien plus instable que celui de son rival et que les autorités chinoises craignent légitimement alliances de revers et perte d'influence sur le continent sud-asiatique. À ce stade toutefois, la Chine privilégie un « *soft balancing* », entend renverser un peu les rôles, rassurer sur ses intentions. Elle sait que ses voisins dépendent économiquement d'elle et que les pays rassemblés sous la bannière d'« indo-pacifique » n'ont pas tous la possibilité de se confronter à elle. Chacun joue un peu un double-jeu, le nationalisme local et les différents registres des relations bilatérales en cause n'autorisant pas un rapprochement trop étroit ou une distanciation trop grande avec l'une des grandes puissances. Pékin dénonce simplement la volonté américaine d'antagoniser les rapports dans un esprit « Guerre froide ». La Chine essaie de modérer les craintes que son ascension suscite, de fragiliser les rapprochements entre les États-Unis et ses plus proches voisins. Pékin tente aussi de promouvoir un multilatéralisme régional qui lui soit favorable, spécialement à l'heure où Washington s'est quelque peu désengagé d'un certain nombre d'institutions comme l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Sur ce point, l'accord sur les investissements conclu avec l'Union européenne (2020) et l'engagement de la Chine dans la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures ou dans la conclusion en 2020 du Partenariat régional économique global (RCEP, l'accord de libre-échange le plus vaste jamais signé) lui donnent quelques clefs supplémentaires pour dominer un espace et renforcer ses relations avec des alliés stratégiques des États-Unis (Japon, Australie et Corée du Sud, en particulier)[2]. Elle sait que le Japon et la Corée du Sud demeurent parmi ses premiers partenaires commerciaux. L'idée est de dissuader tout découplage des économies de la zone avec la tutelle de Pékin. Dans ce nouvel échiquier en formation, l'Inde apparaît comme la pièce maîtresse qu'il convient de neutraliser prioritairement en comptant sur sa tradition de non-alignement, en limitant son influence au Népal ou au Bhoutan, en pariant sur ses liens avec Moscou et en jouant sur certains forums partagés (BRICS ou Organisation de coopération de Shanghai, par exemple). Enfin, la Chine envisage des « portes de sortie » et son rapprochement avec le Pakistan ou ses opérations de « sinisation » dans sa province du Xinjiang peuvent aussi se lire comme la volonté de se donner une profondeur stratégique, de réduire sa dépendance au sort de ses ambitions en lien avec sa façade maritime.

En dernière analyse, il n'est pas évident de promouvoir une troisième voie. La France, qui compte près de deux millions de résidents dans

1. Pour reprendre la formule policée du minsitre Le Yucheng, « China welcomes regional initiatives, but we are firmly against any attempts to use the Indo-Pacific strategy as a tool to counter the BRI or even contain China », in Financial Times, 26 septembre 2018.
2. À cet égard, l'Inde s'est justement retirée des négociations de cet accord par crainte de subir trop d'importations venant de Chine et par souci de préserver son indépendance stratégique.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'espace « indo-pacifique » et doit y défendre la quasi-totalité de sa zone économique exclusive tente de promouvoir un « espace indo-pacifique inclusif » mais n'hésite plus à formaliser des dialogues privilégiés avec l'Inde et l'Australie, et à s'opposer aux prétentions chinoises sur cet espace [1]. En réalité, chaque « axe » domine, avec plus ou moins de facilités, certaines institutions formelles ou informelles (OTAN ou BRICS par exemple). La Chine et les États-Unis pourraient porter deux incarnations différentes de la gouvernance et du développement. L'Amérique prendrait ainsi le leadership d'un monde capitaliste libéral auquel serait associée l'Europe et qui affronterait désormais la montée en puissance d'un monde capitaliste autoritaire défendu par la Chine et ses alliés objectifs comme la Russie.

§ 2. Perspectives

710 ***Points de crispations.*** Au-delà des modes de gouvernance, les points de crispations entre les deux grands sont nombreux. Il est d'abord des sujets traditionnels de frictions comme Taïwan, le Tibet ou le Xinjiang, ainsi que les critiques répétées à l'égard de la situation des droits de l'homme. Mais la rivalité sino-américaine s'affirme en réalité dans tous les domaines. En ce sens, le contentieux sur les îles artificielles construites par la Chine et les revendications maritimes conséquentes contribuent à tendre les positions, les États-Unis souhaitant absolument garantir la liberté de navigation en mer de Chine comme ils veulent restreindre les zones d'identification de défense aérienne établies unilatéralement par Pékin. Les tensions sont également vives s'agissant de l'espionnage électronique et des cyberattaques. Chacun accuse l'autre, parfois par l'intermédiaire de lanceurs d'alertes (Edward Snowden en 2013, par exemple), de tenter de l'espionner et de le déstabiliser (même si officiellement les deux États se sont engagés à lutter contre les atteintes à la propriété intellectuelle et contre les pratiques des hackers). Enfin, la concurrence dans le domaine de l'intelligence artificielle et de la « 5G » engendre de nombreuses oppositions. Par exemple, l'entreprise Huawei Technologies, en avance dans ce secteur et qui aurait des liens avec le renseignement chinois, inquiète les autorités américaines en raison de ses capacités potentielles à capter et exploiter des données sensibles au profit d'une puissance étrangère. Les équipements de cette entreprise font donc l'objet d'une surveillance et de mesures particulières. Plusieurs autorités nationales ont également pris des mesures restrictives contre des applications populaires possédées par des firmes chinoises, telles que le réseau TikTok. Ces contre-mesures commerciales renvoient souvent à la volonté de Washington de mener une véritable poli-

1. La France participe à l'Indo-Pacific Ocean Initiative (IPOI), un forum de discussion initié par l'Inde. L'axe Paris-New Delhi-Canberra entend ainsi peser dans la structuration actuelle de cet espace. La France a aussi nommé en 2020 un ambassadeur pour l' « indo-pacifique », signe de l'importance stratégique de la zone.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tique d'endiguement technologique, de jouer sur le besoin de la Chine en semi-conducteurs. Les États-Unis n'hésitent plus à dénoncer les pratiques « prédatrices » du régime et sa déviance vers un « État de surveillance inégalé »[1]. L'Amérique exige notamment de la Chine des réformes structurelles, un arrêt des subventions à ses entreprises publiques et une plus grande ouverture de son marché aux firmes étrangères en limitant spécialement les transferts de technologies. Les États-Unis ont à cette fin décidé d'augmenter les droits de douane sur les importations de plusieurs produits (cellules voltaïques chinoises par exemple) et de relever les taxes de toute une série de produits de secteurs clefs de l'investissement et de l'innovation de la Chine. Pékin a répliqué en visant des produits américains mais sans toutefois laisser filer la parité du Yuan ou vendre des bons du Trésor. Ces tensions commerciales ont pu prendre des proportions considérables, même si les menaces n'ont parfois pas été suivies par les actes[2]. Washington a dans le même temps pris un certain nombre de contre-mesures supplémentaires (comme la dénonciation en 2018 du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire qui vise moins le comportement de la Russie que celui de la Chine). L'ensemble est-il de nature à évoluer en conflit ouvert ?

A. Piège de Thucydide ?

711 ***Un affrontement inéluctable ?*** Cette bipolarisation en cours, qui renvoie à la volonté et la capacité de la Chine à défier les États-Unis, va-t-elle entraîner un affrontement entre ces deux États, entre la puissance établie et la puissance contestataire ? Rares sont les précédents où la confrontation entre une puissance ascendante et une puissance déclinante n'a pas dégénéré en conflit armé même si le dépassement du Royaume-Uni par les États-Unis au début du XX[e] siècle illustre la possibilité d'une rupture de système qui reste pacifique. On parle d'ailleurs de « piège de Thucydide » pour décrire ce mouvement « naturel » qui conduirait une puissance dominante à faire la guerre à une puissance ascendante[3]. À l'instar de l'émergence d'Athènes qui suscita la crainte de Sparte et l'incita

1. V. en particulier le discours du Vice-Président américain Mike Pence devant le Hudson Institute, in *Remarks delivered by President Mike Pence on the administration's policy towards China at Hudson Institute*, 4 octobre 2018 [https://www.hudson.org].
2. Il a été ainsi annoncé en 2019, par exemple, que non seulement les droits de douane sur l'acier et l'aluminium étaient rehaussés mais que plus des deux tiers des importations américaines depuis la Chine seraient frappées à près de 25 % contre 3 % deux ans auparavant. En riposte, la Chine affirma envisager un droit de douane moyen à également plus de 20 % sur près de la moitié des biens en provenance des États-Unis, v. C. Brown, « US-China Trade War: The Guns of August », *Peterson Institute for International Economics* [https://www.piie.com/]. Alors que les deux puissances refusent de s'en remettre ici aux arbitres ou juges compétents, nombre de chaînes de production sont mises en difficultés par ces politiques et l'économie mondiale présente plusieurs signes conséquents de ralentissement.
3. G. Allison, *Destined for War : Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston & New York, Houghton Mifflin, 2017, 389 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

à engager les hostilités contre celle-ci, faut-il ici redouter que Washington cherche un prétexte (un incident en mer de Chine du Sud ou des manœuvres chinoises à Taïwan, par exemple) pour déclencher une guerre majeure ? Il s'agirait d'une nouvelle confrontation entre une puissance continentale autoritaire et une puissance maritime libérale, un énième « *remake* » de l'ours contre la baleine [1], dans la continuité des rivalités entre Sparte et Athènes, Rome et Carthage, la France et le Royaume-Uni ou les États-Unis et la Russie [2]. Dans l'immédiat, le clivage sino-américain gagne en réalité la plupart des sujets, y compris sanitaires, et la majorité des forums internationaux, empêchant parfois l'adoption même de communiqués communs. Il y a une escalade indéniable dans les rapports entre Washington et Pékin et les termes employés des deux côtés deviennent très agressifs, à l'image du verbatim de la première rencontre entre Anthony Blinken et Yang Jiechi (Anchorage, 2021). On dénonce de part et d'autre la « nouvelle guerre froide » en formation. Il faut ici se rappeler que les conflits majeurs débutent souvent par des incidents mineurs. L'opposition est déjà vive sur les plans économiques et stratégiques. Elle s'exprime aussi dans l'espace cyber, le « pacte de non-agression » conclu en 2015 semble avoir vécu.

712 ***Freins et contrepoids.*** Deux données, certainement imparfaites, sont toutefois de nature à empêcher que la situation ne dégénère. La première renvoie au jeu de la dissuasion nucléaire, la seconde à l'interdépendance des économies américaines et chinoises.

Comme vu précédemment [3], la dissuasion nucléaire engendre *normalement* une certaine stabilité des relations entre États dotés. Dans les conditions actuelles, il semble bien qu'aucun des deux grands ne soient en capacité de conduire une frappe désarmante contre l'appareil nucléaire de l'autre. La crainte d'une « montée aux extrêmes » bride alors les velléités offensives de chacun. On l'a dit, cela ne saurait signifier qu'aucun accrochage entre la Chine et les États-Unis ne soit envisageable. Des engagements dans l'espace conflictuel qui se situent en deçà du seuil de crédibilité ou de proportionnalité du feu nucléaire peuvent déjà être observés. Dans le même sens, Pékin, comme Moscou au demeurant, mesure parfaitement son infériorité militaire et entend limiter sa confrontation avec les États-Unis. Simplement, comme toute puissance révisionniste, la Chine

1. V. Alexandrov, *L'ours et la baleine. L'histoire des relations extraordinaires russo-américaines*, Paris, Stock, 1957, 252 p.
2. Certaines séries évoquent d'ailleurs cette hypothèse, à l'instar *Years and Years* qui renvoie notamment à une escalade conduisant au feu nucléaire en raison de la militarisation d'un îlot artificiel chinois, v. *Years and Years*, série TV de Russell T Davies (Royaume-Uni, 2019). V. également nombre d'ouvrages d'anticipation qui partent de l'escalade des tensions entre les États-Unis et la Chine – souvent à propos de Taïwan – et imaginent le déroulé d'une guerre ouverte entre eux. Il y est notamment question de cyberattaques chinoises brouillant la capacité d'action américaine, du recours à l'arme nucléaire tactique, de la passivité européenne… (par exemple E. Ackerman, J. Stavridis, *2034. A Novel of the Next World War*, Penguin Press, 2021, 320 p.).
3. V. ss 543 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

tente prudemment mais résolument de parfaire ses positions [1]. La stratégie indirecte, au sens du général Beaufre, est sans nul doute un art, celui « de savoir exploiter au mieux la marge étroite de liberté d'action échappant à la dissuasion par les armes atomiques (ainsi, en l'espèce, que par les armes conventionnelles) et d'y remporter des succès décisifs importants malgré la limitation parfois extrême des moyens militaires qui peuvent y être déployés » [2]. Et nul ne peut garantir que l'une de ces manœuvres ne soit pas susceptible, en raison d'une erreur d'appréciation ou d'une réaction en chaîne, d'entraîner les deux grands dans une guerre « totale ». Il n'empêche, on peut raisonnablement parier sur l'intelligence stratégique et la modération politique de chacun.

L'interdépendance des deux économies américaine et chinoise limite également l'escalade. L'une présente le déficit public le plus important alors que l'autre dispose des plus grandes réserves de change. La problématique est alors bien connue, même grossièrement exprimée : comment les États-Unis pourraient-ils financer leurs déficits croissants sans les placements de la Chine en bons du Trésor et, réciproquement, comment la Chine pourrait-elle encore garantir une croissance solide sans l'accès au marché américain ? En outre, leur commerce bilatéral, jadis négligeable, a considérablement progressé depuis la fin de la Guerre froide. Autrefois, d'ailleurs, les principaux partenaires commerciaux des États-Unis étaient leurs alliés occidentaux. Désormais, la Chine se présente à la fois comme un rival stratégique et comme leur plus grand partenaire économique. Bien des éléments importés aux États-Unis ne peuvent y être fabriqués et entrent dans la composition de produits américains (à l'instar du métal des canettes de Coca-Cola). Un engagement durable dans les mesures protectionnistes aurait donc aussi des conséquences sur le pouvoir d'achat des Américains et sur les revenus des fleurons industriels du pays. Dans ces conditions, il est douteux que les deux acteurs se laissent aller à une « guerre » commerciale totale (surenchère de tarifs douaniers, taxes, quotas, etc.) qui entraînerait une « guerre » des capitaux puis une « guerre » monétaire. On a ainsi vu qu'à la suite d'un train de sanctions réciproques sans précédent, un accord entre les deux puissances début 2020 a fini par modérer nombre des augmentations de taxes initialement prévues et levé certaines barrières phytosanitaires et non tarifaires aux importations américaines en Chine.

B. Un ordre à inventer

713 ***Un condominium envisageable ?*** On peut donc douter que les différends existants dégénèrent et qu'un nouveau type de guerre froide s'installe durablement. Les acteurs ne sont pas dans les mêmes dispositions. La Chine a toujours été prudente sur le plan militaire.

1. V. T. Wright, *All Measures Short of War. The Contest for the Twenty-First Century and the Future of American Power*, New Haven, Yale University Press, 2017, 288 p.
2. A. Beaufre, *Introduction à la stratégie*, *op. cit.*, p. 149. V. ss 612 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Contrairement aux autres membres du Conseil de sécurité, elle n'a pas eu recours à la force depuis la chute du Mur, ne soutient nul « proxy » armé à l'étranger, participe plus que les autres grandes puissances aux opérations de maintien de la paix, est davantage ouverte aux investissements étrangers que la plupart des autres « émergents ». Sa volonté de rompre avec l'ordre politique du XX^e^ siècle et d'obtenir une place dans les relations internationales qui soit à la hauteur de ses capacités économiques n'emporte pas une disqualification totale de l'ordre juridique du monde d'hier – quand bien même les politiques criminelles adoptées à l'encontre de communautés internes interrogent sur sa conception des droits de l'homme. Dans ces conditions, l'interdépendance entre les deux grands pourrait contribuer à ouvrir des perspectives plus favorables, à renforcer le duopole en formation. Au-delà de postures agressives prises publiquement, on ne saurait exclure des coopérations discrètes et un intérêt mutuel bien compris. Le Secrétaire d'État américain, Anthony Blinken, le répète souvent : « la relation des États-Unis avec la Chine sera compétitive lorsqu'elle devra l'être, collaborative quand elle pourra l'être, et antagoniste quand ce sera nécessaire ». Il est donc des marges de manœuvre pour tendre vers un duopole, une relation particulière entre ces deux grands, une sorte de première gouvernance partagée du monde. À cet égard, un « groupe des deux » ou « G2 » pourrait se former. Les États-Unis et la Chine ont déjà eu un rôle majeur dans le rapprochement entre la Corée du Nord et la Corée du Sud. Ils ont plus largement la responsabilité d'inventer une nouvelle gouvernance qui pourrait d'ailleurs asseoir leurs positions, trente ans après avoir rétabli leurs relations diplomatiques (1979). On voit déjà que les deux puissances sont essentielles dans l'échec ou la réussite des solutions proposées à nombre de « problèmes sans passeport » tels que la crise financière, le changement climatique, les pandémies comme celle du Covid-19, etc. Dit autrement, que peut aujourd'hui le « G20 » sans un leadership et un accord du couple sino-américain ? Nombre de conférences diplomatiques ont échoué en l'absence d'une position commune entre États-Unis et Chine (Copenhague 2009 sur la lutte contre le changement climatique, par exemple). Pour reprendre le président Obama « *the relationship between the United States and China will shape the 21st century* » [1]. Ce ne sont certainement pas les demandes de régulation qui feront défaut. Il suffit de penser à la compétition pour le contrôle des ressources naturelles, aux changements climatiques, aux défaillances étatiques, aux contestations multiples de l'autorité des États, etc. La structuration des relations internationales autour des pôles américain et chinois ne sera en toute hypothèse pas sans incidence dans de multiples domaines. Dans l'immédiat, la formule bien connue de Raymond Aron sur la Guerre froide (« guerre improbable, paix impossible ») doit sans doute être renversée (« guerre impossible, paix improbable »).

1. Letter to the US-Chine Strategic and Economic Dialogue, 24 mai 2010 (https://www.gpo.gov/).

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

714 ***Vers un « bipolarisme souple » dans un monde fragmenté et sans leader.*** La configuration attendue pourrait finalement prendre la forme d'un « bipolarisme souple ». Il est en effet peu probable que les deux superpuissances dominent le monde actuel comme Sparte et Athènes le leur, ou l'URSS et les États-Unis celui de la Guerre froide. Certes, il n'y a jamais de « bipolarisme parfait », d'autres acteurs tentent d'exister (on se souvient du mouvement des non-alignés, par exemple). Mais le XXIe siècle proposera certainement une organisation complexifiée avec deux tendances fortes : l'existence de plusieurs puissances régionales qui auront localement suffisamment de poids pour tempérer le jeu des deux grands ; l'émergence de nouveaux acteurs, soit des organisations internationales comme l'Union européenne, soit des entités non étatiques qui, selon les domaines en cause, disposeront d'une influence importante. Bref, si deux pôles domineront, le paysage global aura davantage de relief.

En premier lieu, la Russie ou l'Inde seront, par leurs ressources naturelles, leur puissance militaire et leur force économique, amenés à coopérer étroitement sur les questions touchant à leurs intérêts. On n'est pas obligé de croire en la formation d'un nouveau club sur le modèle du Concert européen du XIXe siècle, et qui rassemblerait cette fois les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde et le Japon [1]. Mais les puissances intermédiaires rendront sans nul doute plus complexe l'équilibre bipolaire entre la Chine et les États-Unis. Elles seront l'objet de sollicitations concurrentes et pourraient habilement en profiter pour sécuriser leurs voisinages immédiats et gagner en influence. Toute perspective d'alliance entre la Russie et les États-Unis, dans un drôle de retournement de l'histoire, ou entre la Russie et la Chine, demeure en l'état très improbable. La Russie a trop d'intérêts divergents avec chacune des deux superpuissances pour accepter une alliance asymétrique avec l'un des deux grands. Elle ne saurait se rapprocher définitivement de l'empire du Milieu, sa perte d'influence en Asie centrale ou sa concurrence en Afrique avec la Chine (par exemple sur la question des ressources minières de la Corne) étant, entre autres, problématiques. Pékin devrait cependant parvenir à renverser la triangulation initiée par les États-Unis sur les conseils de Kissinger à la fin des années 1970. En d'autres termes, la Chine aura certainement des rapports plus forts avec les États-Unis et la Russie que ces deux États n'en auront entre eux. D'autres émergents, tels la Turquie, le Brésil, la Corée du Sud ou l'Afrique du Sud essaieront également de faire valoir leur rang dans les sujets les intéressant directement. Il n'empêche, ce polycentrisme ne sera pas en mesure de véritablement concurrencer la domination globale de Washington et Pékin. Le reste du monde, en revanche, subira ces rapports et ces réseaux.

En second lieu, l'Europe pourrait faire valoir une singularité et une position de médiateur sinon d'arbitre dans la rivalité sino-américaine. La puissance de l'UE reposerait surtout sur sa vitalité économique, à condition

1. R. Haass, C. A. Kupchan, « The New Concert of Powers. How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World », *Foreign Affairs*, 23 mars 2021.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

que les réformes structurelles en cours aboutissent et que le processus d'approfondissement de la construction communautaire soit relancé, s'appuyant sur la force de sa monnaie, ou l'attirance de sa culture et son héritage historique. Il n'est pas exclu que l'Europe s'organise enfin en trois modèles graduels d'intégration. La zone euro en serait le cœur avec une harmonisation renforcée des politiques budgétaires et sociales de ses participants ; le second cercle serait celui d'un marché commun renforcé ; le troisième, d'un espace de coopération et de libertés de circulation. Il pourrait même être ouvert à la Turquie ou à d'autres États méditerranéens. Après tout, l'on peut considérer que l'Europe a toujours eu une longueur d'avance dans les relations internationales. Ce sont les entités européennes, par exemple, qui ont institué la forme étatique, qui ont décloisonné par les grandes découvertes les rapports internationaux, qui ont inventé l'impérialisme ou encore le droit international. Peut-être l'Europe sera-t-elle la première à inventer un nouveau vecteur d'existence, entre États unitaires, et une véritable fédération ? En toute hypothèse, l'émergence de géants territoriaux et démographiques sur l'échiquier mondial incite aux rapprochements. Plusieurs mouvements sont déjà observables, les petits États ayant compris la nécessité de s'allier. On pense, par exemple, au poids croissant de la CEDEAO en Afrique de l'Ouest ou aux coopérations plus ambitieuses des membres de l'ASEAN. Il semble ainsi que le monde ait connu une étape quant à sa division en États et qu'après cette tendance à la prolifération de la forme étatique, la période soit davantage celle du rassemblement. S'agissant de l'Europe, outre sa puissance commerciale et financière, elle pourra s'appuyer sur sa créativité normative et la force de son groupe dans les institutions internationales. Si elle réussit enfin à exister stratégiquement et militairement, alors elle sera un acteur du jeu mondial. De là à ce que la configuration devienne tripolaire, à l'image des relations entre l'Océania, l'Eurasia et l'Estasia dans le classique *1984* de George Orwell [1], on compte encore certainement bien trop d'aléas pour que le pari soit raisonnable.

1. G. Orwell, *1984* [1949], Paris, Gallimard, 2007, 413 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Remarques conclusives

715 ***Invariants et ruptures.*** Les relations internationales connaissent d'abord quelques constantes ou « invariants ». Les échanges entre les différents acteurs aujourd'hui impliqués, quel que soit le domaine, souffrent toujours de l'absence d'une autorité centrale et de la concurrence d'intérêts parfois contraires. La dialectique entre coercition et coopération continue de rythmer les relations internationales. Celles-ci sont ainsi marquées par de multiples oppositions sur la délimitation des territoires, l'accès à des marchés ou la captation de ressources. Les oppositions ne dégénèrent pas systématiquement en conflits, heureusement, et connaissent le plus souvent des règlements pacifiques et ordonnés. Les tensions les plus graves créent néanmoins de l'instabilité dans les relations internationales et plusieurs doctrines ou théories essaient d'en expliquer l'origine et de plaider pour les comportements censés les éliminer ou, au moins, les réguler. Leurs querelles se renouvellent mais l'opposition de fond demeure. Elle concerne en particulier la place devant être accordée à la coopération entre États. Car le monde contemporain accueille de nouveaux acteurs créés à partir de conventions interétatiques (organisations internationales) ou d'initiatives privées (firmes multinationales, organisations non gouvernementales, sociétés savantes, etc.). Et d'autres figures prétendent également, directement ou indirectement, peser sur le cours des relations internationales, du touriste au terroriste, en passant par le migrant ou le réfugié. Bref, les acteurs des relations internationales se sont diversifiés et les domaines d'intervention se sont multipliés et renouvelés. Il suffit de penser au poids aujourd'hui de la lutte contre le terrorisme dans la politique internationale ou à celui du numérique dans les rapports humains et interétatiques pour saisir l'effacement de certaines frontières entre espace mondial et espaces nationaux.

716 ***Dynamique contemporaine.*** Si le conflit et la coopération sont des données centrales de la vie internationale, leur rapport varie selon les époques. Il est des temps plus favorables aux coopérations et à la stabilité des relations entre États et autres entités. Mais il faut souvent un préalable meurtrier, un déchaînement de violences ou d'instabilité pour que les acteurs acceptent de nouvelles négociations et de nouveaux principes organisateurs [1]. Le cours des relations internationales laisse ainsi

1. Cinq exemples peuvent illustrer le propos, ils sont chers à l'histoire européenne en général et à l'histoire de France en particulier. On sait d'abord qu'à la suite de la Guerre de Trente ans qui divisa l'Europe au début du XVIIIe siècle, les Traités de Westphalie permirent de renforcer l'autorité des États sur les formes politiques concurrentes et

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

l'impression d'un mouvement de balancier, où domine tantôt la dimension coercitive et tantôt – mais de manière inégale car les éclaircies sont plus rares – la dimension coopérative. Il n'empêche, une sorte de culture de la violence, parfois réglementée à l'instar des duels, fut longtemps omniprésente dans les relations internes et internationales. Elle touchait tous les domaines de la société : l'éducation, le couple, le travail, le sport, les loisirs, les rapports avec d'autres entités, etc. On s'accorde alors à dire que l'assujettissement à un Léviathan, à un gouvernement central coercitif, avec ses forces de police et ses cours de justice, a contribué à réduire la violence privée des sociétés primitives avant que la démocratisation des régimes politiques ne permette de contenir les exactions entre souverains [1]. Le XX^e^ siècle, au-delà de l'image laissée par la violence des deux guerres mondiales ou de la décolonisation, a même vu une « longue paix » s'imposer dans les relations internationales [2]. Sans adhérer nécessairement à toutes les thèses des « nouveaux optimistes » [3], car on manque de recul, il faut bien reconnaître que depuis 1945, on compte moins de conflits armés majeurs et moins de morts dans les affrontements ou les répressions observés dans le monde, aucun recours à la force prolongé entre grandes puissances, pas une guerre entre États européens voire entre pays développés, pratiquement plus de conquêtes ou d'opérations de colonisation [4].

---

ainsi de dévoiler un nouvel ordre mondial. Moins de deux siècles après, à la suite de l'échec des Cent-Jours, le Congrès de Vienne permit également d'instituer, entre puissances alors comparables, et sans humilier les perdants, des normes et procédures devant garantir des relations apaisées en Europe. Ce fut le début de la période dite du Concert européen. Après la Grande Guerre, le Traité de Versailles permit de mettre en place le premier mécanisme de sécurité collective, la Société des Nations. En 1945, l'Organisation des Nations Unies devait à son tour répondre aux nouvelles configurations de puissances et introduire un peu de régulation dans le recours à la force. Enfin, l'après-Guerre froide fut aussi marqué non par une conférence précise mais par l'essor du multilatéralisme et la création de plusieurs régimes censés apaiser les tensions sécuritaires (avec le développement de forums de discussion comme le « G8 » ou de concepts comme la responsabilité de protéger), économiques (l'Organisation mondiale du commerce par exemple), écologiques (avec le Sommet de la Terre à Rio, en 1992, et l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) ou encore judiciaires (avec la mise en place de tribunaux pénaux internationaux créés par le Conseil de sécurité, en 1993 et 1994, puis avec la négociation et l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, en 1998).

1. La fin progressive des baronnies et des 5 000 unités politiques prétendument indépendantes recensées dans l'Europe du XV^e^ siècle au profit de structures plus puissantes et plus grandes a bien entraîné une première régulation indéniable des rapports humains, v. entre autres, Q. Wright, *A Study of War*, Chicago, University of Chicago Press, 1942 (2 vol., 1552 p.) ou L. F. Richardson, *Statistics of Deadly Quarrels*, Pittsbrugh, Boxwood Press, 1960, 373 p.
2. V. les différentes recensions et études du PRIO [https://www.prio.org], du SIPRI [https://www.sipri.org], ou du « Human Security Report Project » du Center for Security Studies [http://www.css.ethz.ch/].
3. V. par exemple M. Ridley, *The Rational Optimist. How Prosperity Evolves*, Harper, 2011, 480 p. ou J. Norberg, *Non ce n'était pas mieux avant*, Plon, 2017, 272 p.
4. Force est donc de constater que les relations internationales ne sont plus aussi violentes qu'elles le furent autrefois – s'agissant du nombre des victimes de conflits armés rapporté à la population totale, v. en ce sens S. Pinker, *La part d'ange en nous. Histoire de la violence et*

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Plus généralement, si on prend en compte les trois critères de l'indice de développement humain (le PIB par habitant, l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'éducation), on constate une dynamique positive indéniable [1]. On ajoutera que la malnutrition, selon la FAO, a été divisée par 2,5 dans les pays en développement depuis 1970, que l'extrême pauvreté, selon la Banque mondiale, affecte aujourd'hui 9 % des êtres humains contre 44 % en 1981, que la majorité de la population mondiale sait désormais lire et écrire (une minorité seulement au début du siècle dernier d'après l'UNESCO). Le monde semble ainsi mieux se porter. Le processus de *civilisation* constaté renvoie *in fine* à des origines multiples. Plusieurs freins et contrepoids, qu'il s'agisse de la structuration du monde en États, puis, plus récemment, de la dissuasion nucléaire, de la démocratisation, du développement du droit international et des droits de l'homme, de la plus grande circulation des idées et des informations, de la médiation des organisations internationales ou de la globalisation économique, limitent désormais les vecteurs de la violence organisée (la rareté des ressources, l'absence d'autorité centrale, l'idéologie, l'injustice, la revanche, etc.) [2].

L'impact médiatique de faits divers et d'horreurs en tout genre ne doit donc pas induire en erreur. Paradoxe de Tocqueville oblige, les violences heurtent d'autant plus qu'on peut désormais précisément les mesurer, qu'elles deviennent plus diffuses, qu'elles ne sont globalement plus le quotidien de populations habituées à vivre sous le règne du droit et de l'état de droit. Il peut ainsi être difficile, pour ceux qui vivent dans des sociétés démocratisées et « juridicisées », de considérer que la guerre et

---

de son déclin, (2011), *op. cit.* ou, parmi bien d'autres références, T. Pettersson et M. Oberg, « Organized Violence 1989-2019 » *Journal of Peace Research*, *op. cit.* Les analyses renvoient souvent à l'Uppsala Conflict Data Program's (UCDP's [http://www.ucdp.uu.se/]). L'ensemble des conflits aurait ainsi diminué de 40 % entre 1991 et 2011 et le nombre moyen de morts au combat serait passé de 20 000 par an dans les années 1950 à moins de 4 000 par an au XXIe siècle. V. néanmoins *contra*, P. Cirillo et N. N.s Taleb, « The Decline of Violent Conflicts : What Do the Data Really Say? », *NYU Tandon Research Paper*, nº 2876315, novembre 2016 [https://papers.ssrn.com/], ou S. Malesevic, *The Rise of Organised Brutality*, Cambridge University Press, 2017, 340 p.

1. Comme le souligne un rapport récent du Programme des Nations Unies pour le développement, « même avec l'augmentation de la population mondiale de 5 à 7,5 milliards entre 1990 et 2017, le nombre de personnes dans la catégorie « développement humain faible » est passé de 3 milliards (60 % de la population) à 926 millions (12 %), et le nombre de personnes dans les catégories « développement humain très élevé » et « développement humain élevé » a plus que triplé, passant de 1,2 milliard (24 % de la population mondiale) à 3,8 milliards (51 %) », v. les derniers rapports du PNUD, ici celui publié début 2019 [http://hdr.undp.org/], avant toutefois que l'on mesure les effets de la pandémie du Covid-19. À cet égard, la surmortalité observée en 2020 a certainement entraîné une régression significative de l'espérance de vie dans de nombreux pays.
2. Ils permettent, par les normes et la confiance qu'ils peuvent instaurer, de modérer les facteurs de conflits et d'inciter à la négociation. Chacun de ces éléments a d'ailleurs été inventé ou promu au cours de la seconde partie du XXe siècle. Difficile de ne pas voir alors des tendances concordantes et une confirmation de certaines théories libérales, même s'il convient de faire la part des choses et de ne pas ici oublier, s'agissant de la diminution de la violence dans la guerre, les progrès de l'équipement militaire ou de la médecine qui permettent de sauver davantage de vies.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

la violence demeurent encore des caractéristiques relativement banales dans le monde tel qu'il est. Les tendances observables sur le temps long ne sauraient de toute façon empêcher de réfléchir aux menaces actuelles à la paix et à la sécurité internationales.

717 ***Dégradation actuelle ?*** Le monde que l'on connaît est encore loin d'être une sorte de village planétaire. Il demeure divisé entre des sociétés locales liées par une culture et une organisation communes, et une société globale, plus polémique que politique, dont les membres ne partagent pas les mêmes intérêts et qui ne peut compter sur une autorité centrale qui en régulerait les tensions. Le temps est aux contradictions et aux ruptures. Si les conditions de vie semblent aujourd'hui meilleures qu'hier et si la violence diminue dans les rapports internes et internationaux, il faut aussi reconnaître que les relations internationales se complexifient et que certaines menaces à la paix et à la sécurité internationales se renouvellent. On observe ainsi une sorte de « brouillage » des codes traditionnels et des frontières habituelles entre l'étatique et le non-étatique comme entre la guerre et la paix. Des espaces tels que le numérique, la haute mer ou l'extra-atmosphérique deviennent des terres d'affrontements. Jamais, probablement, le recours à la désinformation n'aura été aussi partagé – même à des degrés divers – et massif. Le monde est ainsi pleinement rentré dans une ère de double perturbation ; « verticale » avec les revendications d'acteurs non étatiques subversifs qui profitent notamment de la défaillance de nombre d'États, « horizontale » avec une compétition stratégique relancée entre un *hegemon* sur le recul et des puissances révisionnistes – en particulier la Chine – qui entendent bousculer l'ordre établi. Une nouvelle hiérarchie des puissances se dessine et engendre toute une série de frictions. Les équilibres stratégiques, économiques, technologiques ou normatifs paraissent ainsi brutalement remis en cause depuis quelques années. L'ensemble renvoie finalement à la fin du « monopole » occidental sur les relations internationales contemporaines. La pandémie de Covid-19 est au surplus également venue rappeler que la condition de l'homme restait tragique et que l'amélioration de son quotidien n'est nullement irréversible. Des événements soudains et non directement imputables aux luttes entre puissances peuvent ainsi obliger à repenser le rapport à la mort. Ils ont de toute façon des répercussions immédiates sur la stabilité et la croissance du monde. La crise économique résultant de la pandémie et de ses réactions frappe la classe moyenne émergente et engendre une sorte de « retour en arrière » (hausse de l'extrême pauvreté, de la malnutrition, de la mortalité infantile, etc.). Dans certaines situations, les ruptures causées par cette crise sanitaire devenue crise économique alimentent les tensions locales et participent à la dégradation du climat sécuritaire, à une relance des migrations et des hostilités.

Un processus de « décivilisation », même relatif, ne saurait être exclu. Ces dernières années semblent en ce sens plus sombres que les décennies précédentes. On l'a vu, les vecteurs de la « longue paix » constatée

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

se trouvent aujourd'hui sur le recul. La démocratie, les droits de l'homme, les organisations internationales connaissent ainsi de nombreuses difficultés. L'opposition entre démocraties et régimes autoritaires, en particulier, s'aggrave et les régimes démocratiques eux-mêmes apparaissent de plus en plus hétérogènes. Au-delà, les volumes d'armes exportés vers certaines régions, comme le Moyen-Orient, n'ont jamais été aussi élevés et les dépenses militaires se révèlent sans précédent depuis la fin de la Guerre froide. Le sentiment d'une dégradation sécuritaire domine, les fronts sont multiples et l'essor de groupes terroristes globalisés ou le retour de puissances contestataires nourrissent bien des craintes. Dans un monde entré dans une phase de recomposition stratégique, les acteurs les plus puissants tendent désormais à s'affranchir de ce qu'ils perçoivent comme des contraintes. Plusieurs situations inquiètent, qu'il s'agisse des nouvelles tensions en mer de Chine, de l'embrasement du Moyen-Orient, des massacres au Myanmar ou ailleurs, des prétentions de l'État islamique (Daech) comme tête de pont du terrorisme mondial et du chaos actuel dans la bande sahélo-saharienne. La mondialisation « heureuse » – ou aujourd'hui perçue comme telle – de la fin du XX^e^ siècle paraît alors révolue. L'ordre actuel ressemble en définitive à un ordre « moins que zéro », pour reprendre le titre du premier roman de Bret Easton Ellis et le tube d'Elvis Costello, où le vide domine, où les repères s'effacent, où l'élan collectif fait cruellement défaut.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

La présente bibliographie ne prétend nullement recenser tous les ouvrages indispensables à la bonne compréhension des relations internationales. Elle présente simplement une première sélection de références qui peuvent utilement compléter tout ou partie de ce précis.

I – OUVRAGES CLASSIQUES

Antiquité et Moyen-Âge :

Aristote, *Les politiques*, Paris, Flammarion, 2015, 589 p.

Cicéron, *Traité des devoirs*, Livre I, Paris, Les Belles Lettres, 1965, 204 p.

Polybe, *Histoire*, Paris, Gallimard, collection Quarto, trad. D. Roussel, 2003, 1503 p.

Saint Augustin, *La Cité de Dieu*, Paris, Points, 1994 (Livre I, 456 p. ; Livre II, 368 p. ; Livre III, 357 p.)

Sun Tzu, *L'art de la guerre (Les Treize Articles)*, Candide & Cyrano, Primento, 2012, 338 p.

Thucydide, *La Guerre du Péloponnèse*, trad. et prés. par D. Roussel, Paris, Gallimard, 2004, 900 p.

Grand siècle et Lumières :

François de Callières, *De la Manière de négocier avec les souverains* (1716), édition présentée par P.-M. Eisemann, Paris, Pedone, 2018, 206 p.

Jacques-Antoine Hippolyte de Guibert, *Essai général de tactique précédé d'un discours sur l'état actuel de la politique*, (1772), Paris, Hachette, 2013, 600 p.

Serafim de Freitas, *Du juste Empire asiatique portugais*, (1625) Valladolid, Casa soc. Cat., 1925, 366 p.

Hugo Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, (1625), Paris, PUF, Quadrige, 2012, 888 p.

Hugo Grotius, *Mare Liberum. De la liberté des mers*, (1609), Université de Caen, 1990, 82 p.

Thomas Hobbes, *Léviathan* (1651), Paris, Gallimard, 2014, 1024 p. ; *Éléments du droit naturel et politique* (1640), Paris, Vrin, 2010, 256 p.

Emmanuel Kant, *Vers la paix perpétuelle, premier supplément*, (1795), Paris, Hatier, 2013, 160 p. et *Principes métaphysiques du droit suivis du projet de paix perpétuelle*, 2e éd., Paris, Librairie philosophique de Ladrange, 1855, 464 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Œuvres complètes de Machiavel, traduites par J. Périès, Paris, Michaud, 1823, tome 3, 506 p.

John Selden, *Mare Clausum. Of the Dominion, Or, Ownership of the Sea*, (1652), Cark, The Lawbook Exchange, 2014, 594 p.

Baruch Spinoza, *Traité politique*, (1678), nouvelle édition augmentée, Paris, Arvensa Éditions, 2015, 900 p.

Emer De Vattel, *Le droit des gens*, (1758), Tome 2, Paris, Aillaud, 1830, 451 p.

XIXe siècle :

Œuvres complètes de Frédéric Bastiat, Paris, Guillaumin, Tome deuxième, 1862, 485 p.

Carl von Clausewitz, *De la guerre*, (1816-1827), Paris, Éditions de Minuit, 1959, 760 p.

Jean-Baptiste Colbert, *Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, Tome 2, Paris, Imprimerie générale, 1863, 396 p.

John Stuart Mill, *Principes d'économie politique*, Paris, Guillaumin, Tome second, 1864, Livre 3, chapitre XVII, 594 p.

Œuvres complètes de Montesquieu, Paris, Chez Firmin Didot Frères, 1838, 770 p.

Friederich Nietzsche, *La volonté de la puissance* (1901), Paris, Gallimard, 1995, tome 1, 462 p., tome 2, 504 p.

David Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, (1817), Paris, Flammarion, 1999, 508 p.

Œuvres de Jean-Jacques Rousseau, Tome troisième, Paris, Belin, 1817, 604 p.

Alexis de Tocqueville, *L'Ancien régime et la révolution*, Paris, Levy, 1866, 446 p. et *De la démocratie en Amérique*, (1835-1840), Paris, Flammarion, 1999, tome 1, 569 p., tome 2, 414 p.

II – MANUELS et TRAITÉS GÉNÉRALISTES

Relations internationales :

Thierry Balzacq et Frédéric Ramel (dir.), *Traité de relations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2015, 1232 p.

Dario Battistella, *Les relations internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, 744 p.

Dario Battistella, Jérémie Cornut, Elie Baranets, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 6e éd., 2019, 800 p.

Dario Battistella, Franck Petiteville, Marie-Claude Smouts, Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 3e éd., 2012, 584 p.

Pascal Boniface, *Le monde contemporain : grandes lignes de partage*, Paris, PUF, 2003, 256 p. et *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Dalloz, 6e éd. 2020, 240 p.

Philippe Braillard et Mohammad-Reza Djalili, *Les relations internationales*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2016, 128 p.

Michel Drain et Cécile Dubernet, *Relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, Paradigmes, 25e éd., 2020, 563 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Delphine Deschaux-Dutard, *Introduction à la sécurité internationale*, Grenoble, PUG, 2018, 255 p.

Jean-Pierre Ferrier, *Les relations internationales*, Gualino, Mementos, 1996, 214 p.

Albane Geslin, *Relations internationales*, Paris, Hachette, 2006, 256 p.

Habib Gherari, *Relations internationales*, Paris, LGDJ, 2010, 208 p.

Max Gounelle, *Relations internationales*, Paris, Dalloz, Mémentos, 11e éd., 2015, 518 p.

Jean-François Guilhaudis (avec la collaboration de Louis Balmond), *Relations internationales contemporaines*, Paris, LexisNexis, 4e éd., 2017, 1194 p.

Pierre Hassner (dir.), *Les relations internationales*, Paris, Documentation française, 2e éd., 2012, 325 p.

Edmond Jouve, *Relations internationales*, Paris, PUF, 1992, 480 p.

Jean-Marc Lavieille, *Relations internationales*, Paris, Ellipses, Le droit en question, 2003, 128 p.

Maxime Lefebvre, *Le jeu du droit et de la puissance : Précis de relations internationales*, Paris, PUF, 5e éd., 2018, 708 p.

Alex Macleod, Evelyne Dufault, Frédérick Guillaume Dufour et David Morin, *Relations internationales : Théories et concepts*, Québec, Athéna, 3e éd., 2008, 416 p.

Yannick Prost et Justine Faure, *Relations Internationales*, Paris, Ellipses, Optimum, 2008, 608 p.

Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Pocket, éd. de 2007, 544 p.

Jean-Jacques Roche, *Relations internationales*, Paris, LGDJ, 8e éd., 2018, 352 p. et *Théorie des relations internationales*, Paris, LGDJ, 9e éd., 2016, 160 p.

Sandra Szurek, Marina Eudes, Philippe Ryfman (dir.), *Droit et pratique de l'action humanitaire*, Paris, LGDJ, 2019, 970 p.

Emmanuel Tawil, *Relations internationales*, Paris, Vuibert, 6e éd., 2017, 336 p.

Serge Sur, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 7e éd., 2021, 598 p.

Maurice Vaisse, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, Colin 14e éd., 2015, 334 p.

Droit international :

Hervé Ascensio, *Droit international économique*, Paris, PUF, 2e ed., 2020, 416 p.

Denis Alland (dir.), *Manuel de droit international public*, Paris, PUF, 8e éd., 2021, 325 p.

Louis-Antoine Aledo, *Le droit international public*, Paris, Dalloz, 3e éd., 2014, 173 p.

Dominique Carreau, Patrick Juillard, Régis Bismuth et Andréa Hamann, *Droit international économique*, Paris, LGDJ, 6e éd., 2017, 942 p.

Jean Combacau, *Le droit des traités*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1991, 125 p.

Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 13e éd., 2019, 882 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Patrick Daillier, Alain Pellet, Mathias Forteau, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 8e éd., 2009, 1720 p.

Arnaud de Nanteuil, *Droit international de l'investissement*, Paris, Pedone, 3e éd., 2020, 564 p.

Emmanuel Decaux et Olivier de Frouville, *Droit international public*, Paris, Dalloz, Hypercours, 12e éd., 2020, 670 p.

René-Jean Dupuy, *Le droit international*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 11e éd., 2001, 127 p.

Thibaut Fleury Graff, *Manuel de droit international public*, tome 2, Paris, PUF, 2016, 272 p.

Mathias Forteau, Jean-Marc Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, Pedone, 2017, 1321 p.

Jean-Louis Iten, Régis Bismuth, Claire Crépet Daigremont, Guillaume Le Floch et Arnaud de Nanteuil, *Les grandes décisions de la jurisprudence internationale*, Paris, Dalloz, 2018, 706 p.

Yann Kerbrat et Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public*, Paris, Dalloz, Précis, 14e éd., 2018, 992 p.

Évelyne Lagrange et Jean-Marc Sorel (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, 1197 p.

Rafaëlle Maison, *Justice pénale internationale*, Paris, PUF, 2017, 227 p.

Paul Reuter, *Introduction au droit des traités*, Paris, Armand Colin, 1972, 251 p.

Raphaële Rivier, *Droit international public*, Paris, Thémis, PUF, 3e éd., 2017, 841 p.

Carlo Santulli, *Introduction au droit international : formation, application, exécution*, Paris, Pedone, 2013, 310 p.

Jean Salmon [dir.], *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, AUF, 2001, 1198 p.

Frédéric Sudre, Laure Milano, Hélène Surrel, Béatrice Pastre-Belda *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 15e éd., 2021, 1036 p.

Histoire :

Victor Alexandrov, *L'ours et la baleine. L'histoire des relations extraordinaires russo-américaines*, Paris, Stock, 1957, 252 p.

Lucien Bély, *L'art de la paix, naissance de la diplomatie moderne*, Paris, PUF, 2007, 752 p.

Jean-Pierre Bois, *La paix. Histoire politique et militaire (1483-1878)*, Paris, Perrin, 2012, 645 p.

Frédéric Bozo, *Mitterrand, la fin de la Guerre froide et l'unification allemande : de Yalta à Maastricht*, Paris, Odile Jacob, 2005, 518 p.

Bruno Cabanes (dir.), *Une histoire de la guerre*, Paris, Seuil, 2018, 791 p.

Aymeric Chauprade, *Géopolitique constante et changements dans l'Histoire*, Paris, Ellipses, 3e éd., 2008, 1050 p.

Daniel Colard, *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 8e éd., 1999, 425 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Hervé Coutau-Bégarie, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, 7e éd., 2011, 1200 p.

Hervé Drévillon (dir.), *Mondes en guerre*, Paris, Passés / Composés, t. 2 L'Âge classique. XVe-XIXe siècle, 2019, 782 p.

Jean-Baptiste Duroselle et André Kaspi, *Les relations internationales de 1945 à nos jours* (t. 1), Paris, Armand Colin, 16e éd., 2017, 480 p. et *Les relations internationales de 1945 à nos jours* (t. 2), Paris, Armand Colin, 16e éd., 2017, 688 p.

André Fontaine, *Histoire de la Guerre froide. De la révolution d'Octobre à la guerre de Corée* (1917-1950), Paris, Seuil, 1983, 512 p.

Robert Frank (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012, 776 p.

John Frederick Charles Fuller, *La conduite de la guerre*, Paris, Payot, éd. de 2007, 479 p.

Lawrence Freedman, *Strategy : A History*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 751 p.

Thierry Garcin, *Les grandes questions internationales depuis la chute du mur de Berlin*, Paris, Economica, 2e éd. 2009, 504 p.

Louis Gautier (dir.), *Mondes en guerre*, Paris, Passés / Composés, t. 4 Guerres sans frontières. 1945 à nos jours, 2021, 719 p.

Basil Liddell Hart, *Stratégie*, Paris, Perrin, éd. de 2015, 433 p.

Béatrice Heuser, *Penser la stratégie de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Picard, 2013, 430 p.

André Loez (dir.), *Mondes en guerre*, Paris, Passés / Composés, t. 3 Guerres mondiales et impériales, 2020, 760 p.

Jean-Marie Moeglin (dir.) et Stéphane Péquignot, *Diplomatie et « relations internationales » au Moyen-Âge (IXe-XVe siècle)*, Paris, PUF, 2017, 1106 p.

Bernard Penisson, *Histoire de la pensée stratégique de Sun Zi au nucléaire*, Paris, Ellipses, 2013, 456 p.

Douglas Porch, *La guerre des empires*, Paris, Autrement, 2000, 224 p.

Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, (1964), Paris, Pocket, 2007, 544 p.

Giusto Traina (dir.), *Mondes en guerre*, Paris, Passés / Composés, t. 1 De la préhistoire au Moyen Âge, 2019, 750 p.

Maurice Vaïsse, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand-Colin, 16e éd., 2019, 352 p.

Olivier Wieviorka (dir., avec Julie Le Gac, Anne-Laure Ollivier, Raphael Spina), *La France en chiffres. De 1870 à nos jours*, Paris, Perrin, 2015, 850 p.

Philosophie, sociologie, politique :

Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le Retournement du monde, sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences po., 1999, 238 p.

Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1979, 251 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, Repères, 4e éd., 2018, 128 p.

Joséphа Laroche, *Politique internationale*, Paris, LGDJ, 2e éd., 2000, 616 p.

Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1982, 527 p.

Pierre de Senarclens et Yohan Arrifin, *La politique internationale*, Paris, Armand Colin, 6e éd., 2010, 288 p.

Théories ou classiques :

Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, (1962), Paris, Calmann-Lévy, 2004, 794 p.

Hedley Bull, *The Anarchical Society. À Study of Order in World Politics*, (1977), éd. de 2012, Londres, Palgrave Macmillan, 368 p.

John W. Burton, *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972, 180 p.

Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace : Realism, Liberalism, and Socialism*, New York, W. W. Norton & Co, 1997, 558 p.

Robert Gilpin, *War & Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981, 272 p.

John Ikenberry (éd.), *Power, Order, and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 2014, 296 p. et *Liberal Order and Imperial Ambitions*, Cambridge, Malden, 2006, 200 p.

Ira Katznelson et Helen Milner, *Political Science : the State of the Discipline*, New York, W. W. Norton & Co, Centennial., 2002, 994 p.

Robert O. Keohane, Joseph S. Nye Jr., *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972, 460 p.

Henry Kissinger, *Diplomatie*, (1994), Paris, Fayard, 2003, 864 p.

Stephen D. Krasner, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, 374 p. et *Power, the State, and Sovereignty. Essays on international relations*, Routledge, 2009, 328 p.

Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace* (1948), New York, McGraw-Hill Higher Education, 7e éd., 2005, 752 p. et *In Defense of the National Interest*, New York, Alfred A. Knopf, 1951, 283 p.

Kenichi Ohmae, *The End of the Nation-State : The Rise of Regional Economies*, London, Harper Collins, 1996, 214 p.

Nicholas Onuf, *World of Our Making : Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, (1989), Routledge, 2012, 340 p.

James N. Rosenau, *Turbulences in World Politics : A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, 480 p.

Kenneth N. Waltz, *Theory of International politics* (1979), Long Grove, Waveland Press, 2010, 251 p.

Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999, 429 p.

III – LES ACTEURS DES RELATIONS INTERNATIONALES

David B. Barrett, *World Christian Encyclopedia : A Comparative Survey of Churches and Religions in the Modern World*, Oxford, Oxford University Press, 2e éd., 2001, 1718 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Célia Belin, *Jésus est juif en Amérique. Droite évangélique et lobbies chrétiens pro-Israël*, Paris, Fayard, 2011, 360 p.

Claude-Albert Colliard et Louis Dubouis, *Institutions internationales*, Paris, Dalloz, 10e éd., 1995, 532 p.

Commission On Global Governance, *Our Global Neighborhood : Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 410 p.

Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2e éd., 2016, 288 p.

Alain Dieckhoff et Philippe Portier (dir.), *Religion et politique*, Paris, Sciences Po, 2017, 367 p.

Émile Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, (1985), Paris, PUF, 2013, 672 p.

Marcel Gauchet, *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris, Gallimard, 1985, 336 p.

François Hervouet, Pascal Mbongo et Carlo Santulli (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'État*, Paris, Berger-Levrault, 2014, 998 p.

Gilles Kepel, *Al-Qaida dans le texte*, Paris, PUF, 2005, 456 p.

John J. Mearsheimer et Stephen M. Walt, *Le lobby pro-israélien et la politique étrangère américaine*, Paris, La Découverte, 2009, 504 p.

Philippe Ryfman, *Les ONG*, Paris, Repères, La Découverte, 2009, 128 p.

Alex P. Schmid, & Albert J. Jongman, *Political Terrorism : A New Guide To Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, And Litterature*, Transaction Publishers, 1988, 700 p.

IV – L'ORGANISATION DES RELATIONS INTERNATIONALES

La puissance :

Bertrand Badie, *L'impuissance de la puissance. Essai sur les nouvelles relations internationales*, Paris, Fayard, 2004, 298 p.

David A. Baldwin, *Power and international relations*, Princeton, Princeton University Press, 2016, 240 p.

Olivier Beaud, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, 512 p.

Christian Dominicé, *L'ordre juridique international. Entre tradition et innovation*, Paris, PUF, 1997, 534 p.

Jean-Baptiste Duroselle, *Tout empire périra. Une vision théorique des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1981, 357 p.

Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, 176 p.

Julien Freund, *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1986, 828 p. et *Politique et impolitique*, Paris, Sirey, 1987, 426 p.

Pierre Marie Gallois, *Géopolitique. Les voies de la puissance*, Paris, Plon, 1990, 474 p.

Thierry Garcin, *La fragmentation du monde : la puissance dans les relations internationales*, Paris, Economica, 2018, 335 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Jean Gicquel, *Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, Lextenso, 2008, 630 p.

Jean-Vincent Holeindre, *La ruse et la force. Une autre histoire de la stratégie*, Paris, Perrin, 2017, 528 p.

Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House, 1987, 677 p.

Halford John Mackinder, *Democratic Ideals and Reality : A Study in the Politics of Reconstruction*, Londres, Constable and Company, 1919, 272 p.

John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, (2001), New York, Norton & Co, 2014, 592 p.

Olivier Zajec, *Introduction à l'analyse géopolitique*, Monaco, Éditions du Rocher, 2016, 252 p.

La diplomatie :

Gérard Araud, *Passeport diplomatique*, Paris, Grasset, 2019, 377 p.

Bertrand Badie, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011, 276 p.

Thierry Balzacq, Frédéric Charillon, Frédéric Ramel, *Manuel de diplomatie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, 400 p.

Brian Barber, *What Diplomats Do. The Life and Work of Diplomats*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2016, 216 p.

Edwin H. Carr, *Propaganda in International Politics*, Charlotesville, University of Virginia, 1939, 32 p.

Christian Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2017, 300 p.

Alain Plantey, *De la politique entre États. Principes de diplomatie*, Paris, Pedone, 3e éd., 2000, 458 p.

Gabriel Robin, *Entre empire et nations. Penser la politique étrangère*, Paris, Odile Jacob, 2004, 333 p.

Maurice Vaïsse (dir.), *Diplomatie française. Outils et acteurs depuis 1980*, Paris, Odile Jacob, 2018, 494 p.

Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962, 312 p.

Le droit [v. aussi manuels de droit international] :

Mélanie Albaret, Emmanuel Decaux et Nicolas Lemay-Hébert, *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris, Dalloz, 2013, 672 p.

Laurence Burgorgue-Larsen, *Les 3 cours régionales des droits de l'homme in context. La justice qui n'allait pas de soi*, Paris, Pedone, 2020, 586 p.

Amaury Carré de Malberck, *Le cadre juridique des opérations extérieures de la France aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 2002, 352 p.

Jean-Paul Costa, *La Cour européenne des droits de l'homme. Des juges pour la liberté*, Paris, Dalloz, 2e éd., 2017, 300 p.

Julian Fernandez (dir.), *Justice pénale internationale*, Paris, CNRS Éditions, 425 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Julian Fernandez et Jean-Baptiste Jeangène Vilmer (dir.), *Les Opérations extérieures de la France*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 335 p.

Michael Glennon, *The Fog of Law. Pragmatism, Security, and International Law*, Stanford University Press, 2010, 253 p.

Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, 236 p.

Justine Lacroix & Jean-Yves Pranchere, *Le procès des droits de l'homme. Généalogie du scepticisme démocratique*, Paris, Seuil, 2016, 352 p.

Zaki Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2e éd., 2008, 291 p.

L'économie :

Samir Amin, *L'accumulation à l'échelle mondiale : critique de la théorie du sous-développement*, Paris, Anthropos, 1970, 589 p.

Paul Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte, 1994, 145 p.

Walden Bello, *La démondialisation. Idées pour une nouvelle économie mondiale*, Monaco, Éditions du Rocher, 2011, 283 p.

Agnès Bénassy-Quéré, *Économie monétaire internationale*, Paris, Economica, 2e éd., 2015, 280 p.

Christian Chavagneux, *Économie politique internationale*, Paris, La Découverte, 4e éd., 2010, 126 p.

Christian Chavagneux et Marieke Louis (dir.), *Le pouvoir des multinationales*, Paris, PUF, 2018, 112 p.

Daniel Cohen, *La mondialisation et ses ennemis*, Paris, Pluriel, 2011, 263 p.

Elie Cohen, *Penser la crise*, Paris, Fayard, 2010, 432 p.

Jacques Fontanel, *Économie politique de la sécurité internationale*, Paris, L'Harmattan, 2010, 314 p.

Gary Clide Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann. Elliott, Barbara Oegg, *Economic Sanctions reconsidered*, Washington, The Peterson Institute for International Economics, 3e éd., 2009, 248 p.

Charles P. Kindleberger, *La grande crise mondiale 1929-1939*, Paris, Economica, 1988, 366 p.

Paul Krugman, Gunther Capelle-Blancard, Matthieu Crozet, *Économie internationale*, Pearson, 20e éd., 2015, 754 p.

Mathilde Lemoine, Philippe Madiès, Thierry Madiès, *Les grandes questions d'économie et finance internationales : décoder l'actualité*, Bruxelles, De Boeck Université, 3e éd., 2016, 592 p.

Maurice Niveau et Yves Crozet, *Histoire des faits économiques contemporains*, Paris, PUF, 2016, 880 p.

Stéphane Paquin, *Théories de l'économie politique internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, 359 p.

Thomas Piketty, *Le Capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2013, 976 p.

Richard Rosecrance, *The Rise of the Virtual State. Wealth and Power in the Coming Century*, New York, Basic Books, 1999, 287 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Susan Strange, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 240 p.

V – GUERRE, PAIX ET RÉFLEXIONS CONTEMPORAINES

La guerre et la paix :

Gilles Andréani et Pierre Hassner (dir.), *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Paris, Presses de Sciences po., 2e éd., 2013, 485 p.

Raymond Aron, *Les guerres en chaîne*, Paris, Gallimard, 1951, 504 p.

André Beaufre, *Introduction à la stratégie*, (1963), Paris, Fayard/Pluriel, 2012, 192 p.

Gaston Bouthoul, *La guerre*, Paris, PUF, 1953, 119 p. et *Le phénomène-guerre : Méthodes de la polémologie, Morphologie des guerres, Leurs infrastructures (technique, démographique, économique)*, (1964), éd. de 2006, Paris, Payot, 380 p.

Bert Chapman, *Military Doctrine: A Reference Handbook*, Londres, Praeger, 2009, 232 p.

Paul Collier, *Wars, Guns, and Votes. Democracy in Dangerous Places*, Harper Perennial, 2010, 272 p.

Pierre Conesa, *La fabrique de l'ennemi, ou comment tuer avec sa conscience pour soi*, Paris, Robert Laffont, 2011, 372 p.

Olivier Corten, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2e éd., 2014, 932 p.

Charles-Philippe David et Olivier Schmitt, *La Guerre et la Paix : approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 4e éd., 2019, 564 p.

Benoit Durieux, Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Frédéric Ramel, *Dictionnaire de la guerre et de la paix*, Paris, PUF, 2017, 1508 p.

Trevor Findlay, *The Use of Force in* UN Peace Operations, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, 2003, 501 p.

David Galula, *Contre-insurrection. Théorie et pratique*, (1963), Paris, Economica, 215 p.

Andreï Gratchev, *Un nouvel avant-guerre ? Des hyperpuissances à l'hyperpoker*, Alma Éditeur, 2017, 303 p.

Pierre Hassner, *La revanche des passions*, Paris, Fayard, 2015, 368 p.

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, *La guerre au nom de l'humanité*, Paris, PUF, 2012, 624 p.

Mary Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Stanford, Stanford University Press, 3e éd., 2012, 256 p.

Robert D. Kaplan, *The Revenge of Geography. What the Map tells us About Coming Conflicts and The Battle Against Fate*, Random House, 2013, 448 p.

Yves Lacoste, *La Géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, (1976), Paris, La Découverte, 2014, 248 p.

Martin Motte, Georges-Henri Soutou, Jérôme de Lespinois, Olivier Zajec, *La mesure de la force. Traité de stratégie de l'École de guerre*, Paris, Tallandier, 2018, 416 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Benoit Pelopidas et Frédéric Ramel (dir.), *Guerres et conflits armés au XXIe siècle*, Paris, Sciences Po, 2018, 277 p.

Nicholas Spykman, *The geography of the peace*, New York, Harcourt, 1944, 66 p.

Stéphane Taillat, Joseph Henrotin, Olivier Schmitt, *Guerre et stratégie. Approches, concepts*, Paris, PUF, 2015, 536 p.

Michael Walzer, *Guerres justes et injustes*, (1977), Paris, Gallimard, 2006, 670 p.

Réflexions contemporaines :

Analyses globales :

Fernand Braudel, *Grammaire des civilisations*, (1963, 1987), Paris, Flammarion, 2013, 752 p.

Jean-Paul Chagnollaud, *Relations internationales contemporaines. Un monde en perte de repères*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques, 2e éd., 1999, 320 p

Samy Cohen, *La résistance des États : les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Seuil, 2003, 258 p.

Robert Cooper, *The Post Modern State and the World Order*, Paris, Demos, 1996, 50 p.

Youssef Courbage et Emmanuel Todd, *Le rendez-vous des civilisations*, Paris, Seuil, 2007, 176 p.

Jean-Pierre Filiu, *Les frontières du jihad*, Paris, Fayard, 2006, 366 p.

Michel Foucher, *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991, 691 p.

Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p. et *Le Début de l'histoire. Des origines de la politique à nos jours*, Paris, Éditions Saint-Simon, 2012, 472 p.

Thomas Gomart, *L'affolement du monde. 10 enjeux géopolitiques*, Paris, Tallandier, 2019, 317 p. et *Guerres invisibles. Nos prochains défis géopolitiques*, Paris, Tallandier, 2021, 315 p.

Marc Hecker et Elie Tenenbaum, *La guerre de vingt ans*, Paris, Robert Laffont, 448 p.

François Heisbourg, *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Paris, Odile Jacob, 2001, 270 p.

Samuel P. Huntington, *Le choc des civilisations et la reconfiguration de l'ordre mondial*, (1996), Paris, Odile Jacob, 2000, 545 p. et *Qui sommes-nous ? Identité nationale et choc des cultures*, Paris, Odile Jacob, 2004, 397 p.

Peter Katzenstein, *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996, 560 p.

Kishore Mahbubani, *Has the West Lost It? A Provocation*, Allen Lane, 2018, 112 p.

Pierre Milza, *Le nouveau désordre mondial*, Paris, Flammarion, 1992, 336 p.

Yascha Mounk, *The People vs. Democracy. Why our freedom is in danger & how to save it*, Harvard University Press, 2018, 400 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Steven Pinker, *La part d'ange en nous. Histoire de la violence et de son déclin*, (2011), Paris, Les Arènes, 2017, 1141 p.

Nicolas Roche, *Pourquoi la dissuasion*, Paris, PUF, 2017, 544 p.

John Gerard Ruggie, *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, Routledge, 1998, 312 p.

Stephen Smith, *La ruée vers l'Europe. La jeune Afrique en route pour le Vieux Continent*, Paris, Grasset, 2018, 267 p.

Jean-Michel Valantin, *L'Aigle, le Dragon et la crise planétaire*, Paris, Seuil, 2020, 368 p.

La France :

Pascal Boniface, *La France est-elle encore une grande puissance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 137 p.

Jean de Gliniasty, *La diplomatie au péril des « valeurs ». Pourquoi nous avons eu tout faux avec Trump, Poutine et d'autres...*, Paris, L'inventaire, collection Valise Diplomatique, 2017, 160 p.

Thierry de Montbrial et Thomas Gomart (dir.), *Notre intérêt national : Quelle politique étrangère pour la France ?*, Paris, Odile Jacob, 2017, 332 p.

Émergents :

Jean-Pierre Cabestan, *La politique internationale de la Chine : entre intégration et volonté de puissance*, Paris, Presses de Science Po, 2015, 639 p.

Olivier Da Lage, *L'Inde. Désir de puissance*, Paris, Armand Colin, 2016, 185 p.

Alice Ekman, *Rouge vif. L'idéal communiste chinois*, Paris, L'Observatoire, 2020, 224 p.

Hartmut Elsenhans & Salvatore Babones, *BRICS or Bust ? Escaping the Middle Income Trap*, Stanford university press, 2017, 128 p.

Émilie Frenkiel et Jean-Louis Rocca, *La Chine en mouvements*, Paris, PUF, 2013, 98 p.

François Godement, *Que veut la Chine ? De Mao au capitalisme*, Paris, Odile Jacob, 2012, 283 p.

Andrea Goldstein, *L'économie des BRIC*, Paris, La Découverte, 2013, 126 p.

Sandy Gordon, *India's Rise as an Asian Power*, Georgetown University Press, 2014, 264 p.

Jean-Sylvestre Mongrenier et Françoise Thom, *Géopolitique de la Russie*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2016, 128 p.

Evan Osnos, *Chine. L'âge des ambitions*, Paris, Albin Michel, 2015, 493 p.

Jean Radvanyi et Marlène Laruelle, *La Russie, entre peurs et défis*, Paris, Armand Colin, 2016, 236 p.

Alain Roux, *La Chine contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2015, 263 p.

Oliver Stuenkel, *Post-Western World ; How Emerging Powers are Remaking Global Order*, Cambridge, Polity, 2016, 251 p.

Hervé Théry, *Le Brésil, pays émergé*, Paris, Armand Colin, 2016, 279 p.

Richard Westra (éd.), *The Political Economy of Emerging Markets*, London ; New York, Routhledge, 2017, 223 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

États-Unis :

Thomas P.M. Barnett, *The Pentagon's New Map : War and Peace in the Twenty-first Century*, New York, Putnam, 2004, 448 p. et *Great Powers : America and the World after Bush*, New York, Putnam, 2009, 496 p.

Zbigniew Brzezinski, *Le Grand échiquier, l'Amérique et le reste du monde*, Paris, Bayard, 1997, 273 p.

Régis Debray, *Civilisations. Comment nous sommes devenus américains*, Paris, Gallimard, 2017, 240 p.

Karl W. Deutsch, Sidney A. Burrell, Robert A. Kann, Maurice Jr. Lee, Martin Lichterman, Raymond E. Lindgren, Francis L. Loewenheim et Richard W Van Wagenen, *Political Community and the North American Area. International Organization in the Light of Historical Experience* (1957), Princeton, Princeton University Press, 2015, 246 p.

Ronan Farrow, *Paix en guerre. La fin de la diplomatie et le déclin de l'influence américaine*, Paris, Calmann Levy, 2019, 411 p.

Benjamin Haddad, *Le Paradis perdu. L'Amérique de Trump et la fin des illusions européennes*, Paris, Grasset, 2019, 285 p.

Stanley Hoffmann, *Gulliver empêtré : Essai sur la politique étrangère des États-Unis*, Paris, Seuil, 1971, 636 p.

Robert O. Keohane, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, 290 p.

Harold Hongju Koh, *The Trump Administration and International Law*, Oxford University Press, 2018, 232 p.

Stephen Leeb, Red Alert, *How China's Growing Prosperity Threatens the American Way of Life*, Business Plus, 2011, 239 p.

Kishore Mahbubani, *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*, Public Affairs, 2020, 320 p.

Charles Maier, *Among Empires. American Ascendancy and Its Predecessors*, Cambridge, Harvard University Press, 2007, 384 p.

Walter Russell Mead, *Power, Terror, Peace and War. America's Grand Strategy in a World at Risk*, New York, Knopf, 2004, 226 p.

Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of the American Power : Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 240 p. et, *Bound to Lead : the Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1991, 307 p.

Nicolas John Spykman, *America's Strategy in World Politics : the United States and the Balance of Power*, Transaction Publishers, 1942, 500 p.

Emmanuel Todd, *Après l'Empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Paris, Gallimard, 2002, 238 p.

Ludovic Tournès, *Américanisation. Une histoire mondiale XVIIIe-XXIe siècle*, Paris, Fayard, 2020, 452 p.

Stephen Walt, *Taming American Power*, New York ; London, Norton, 2005, 320 p. et *The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2018, 384 p.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Fareed Zakaria, *From Wealth to Power : The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, Princeton University Press, 1999, 216 p.

Europe :

Raymond Aron, *Le grand schisme*, Paris, Gallimard, 1948, 385 p.

Marie-Annick Barthe, *Économie de l'Union européenne*, Paris, Economica, 6e éd., 2017, 471 p.

Anne Bazin et Charles Tenenbaum, *L'Union européenne et la paix : l'invention d'un modèle européen de gestion des conflits*, Paris, Sciences Po les presses, 2017, 237 p.

Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère*, 1958-1969, Paris, Plon 1971, 499 p.

Lowes Dickinson, *The European Anarchy*, (1916), Fairford, Écho Library, 2007, 156 p.

Geneviève Dreyfus-Armand, *L'exil des républicains espagnols en France*, Paris, Albin Michel, 1999, 490 p.

Charles De Gaulle, *Mémoires de guerre*, 1944-1946, Paris, Plon, 1959, 653 p.

Paul Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 4e éd., 2017, 298 p.

Francesco Martucci, *Droit de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2e éd., 2019, 938 p.

Jeno Szucs, *Les trois Europe*, Paris, L'Harmattan, 1992, 127 p.

VI – SITES INTERNET

Ministère des Affaires étrangères français, www.diplomatie.gouv.fr/

Think tanks :

American Enterprise Institute, aei.org

Brookings Institution, brookings.edu

Center For American Progress, americanprogress.org

Center For Strategic & International Studies, carnegieendowment.org

Centre Thucydide, afri-ct.org

Institut Français des Relations Internationales, ifri.org

Institut de Relations Internationales et Stratégiques, iris-france.org

Institute For Economic And Peace, economicsandpeace.org

European International Studies Association, eisa-net.org

European Policy Center, epc.eu

Rand Corporation, rand.org

Standing Group On International Relations, standinggroups.ecpr.eu

OI :

Banque Mondiale, banquemondiale.org

Bureau De Coordination Humanitaire Des Nations Unies, ochaonline.un.org

FMI, imf.org

Hcr, unhcr.org

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Nations Unies, un.org
Pnud, hdr.undp.org
Ocde, oecd.org
Oit, ilo.org

Institutions juridictionnelles :

Cadhp, fr.african-court.org
Cedh, chr.coe.int
Cidh, cidh.oas.org
Cjue, curia.europa.eu
Cpi, icc-cpi.int

ONG :

Cicr, icrc.org
Freedom House, freedomhouse.org
GIEC, ipcc.ch
Human Rights Watch, hrw.org
Transparency International, transparency.org

VII – REVUES et COLLECTIONS

Annuaire français de droit international, CNRS Éditions
Annuaire français de relations internationales, La documentation française
Collections Atlas, Éditions Autrement
Critique internationale, Presses de Sciences Po
Revue Défense nationale, Comité d'Études de Défense Nationale
Études internationales, Institut québécois des hautes études internationales de l'Université Laval
Journal de droit international, Lexis Nexis
Paix et sécurité européenne et internationale, GEREDIC
Politique étrangère et *Ramses*, IFRI
Questions internationales, La documentation française
Revue générale de droit international public, Pedone
Revue internationale et stratégique, IRIS

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

INDEX ALPHABÉTIQUE

A

Abkhazie : 98, 110
Accord de Paris : 635 s.
Accords de libre-échange : 403
Actes unilatéraux : 327 s.
ADM (armes de destruction massive) : 245, 543 s., 577, 579 s., 581 s., 584 s., 586 s., 678
AEGES (Association pour les études sur la guerre et la stratégie) : 34
Afghanistan (guerre d') : 664
Afrique du Sud : 678, 688 s.
Agression (définition) : 375, 377, 380
AIEA (Agence internationale pour l'énergie atomique) : 587-588
ALENA (Accord de libre échange nord américain) : 400, 403
Algérie : 519, 521
Allemagne, *passim* : 546 s., 556
Ambassadeurs / Ambassades : 119 s.
America first : 391, 669
Américanisation : 522 s.
Anarchie : 4, 83 s., 215, 264, 349
Antarctique : 362 s.
Apartheid : 279, 281
Apatrides : 104, 630
APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) : 403, 685
Arabie saoudite : 154, 186, 205 s.
Arbitrage : 388 s.
Arctique : 101, 122, 146, 153, 618, 681, 715
Arms control : 538
– SALT (Pourparlers et accords sur la limitation des armements stratégiques) : 542
ASEAN (Association des Nations d'Asie du Sud-Est) : 403, 418, 617, 714
Assemblée générale : 453 s.
v. aussi ONU (Organisation des Nations Unies), passim
Azerbaïdjan : 274, 569

B

Banque mondiale : 395
BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) : 175, 395
Bons offices, v. aussi Règlement pacifique des différends (modes non-juridictionnels)
Bretton Woods (accords de) : 394
BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) : 687 s.
Burundi : 134, 441, 717

C

Cachemire : 684
Cambodge : 361, 383, 433
CAPS (Centre d'analyse, de prévision et de stratégie) : 32
Casques bleus : 472
Catalogne : 108
CDI (Commission du droit international) : 313, 323
CED (Communauté européenne de défense) : 545, 547
CEDH (Cour européenne des droits de l'homme) : 421, 424-427
CEE (Communauté économique européenne) : 405, 548
CEI (Communauté des États indépendants) : 555
Centre Thucydide : 33
CERI (Centre de recherches internationales) : 33

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Charte des Nations Unies : 133, 439, 514
v. aussi ONU (Organisation des Nations Unies), *passim*
Chine, *passim*
- affirmation : 612, 685
- *Belt Road Initiative* (OBOR, *One Belt One Road*) : 618
- défis : 686, 708
- vision générale : 617, 709 s.

Choc des civilisations : 601 s.
Christianisme : 186
CICR (Comité international de la Croix-Rouge) : 145
CIJ (Cour internationale de Justice) : 461
CIRDI (Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements) : 401
CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement) : 570
Colonisation : 483 s.
COMECOM (Conseil d'assistance économique mutuelle) : 529
Concert européen : 489 s.
Conciliation : 386 s.
v. aussi Règlement pacifique des différends (modes non juridictionnels)
Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay) : 197, 356-357, 365, 367
Conflit armé international et conflit armé non international : 201
Congrès de Vienne : 46, 488, 500
Conseil de l'Arctique, v. aussi Arctique
Conseil de l'Europe : 420 s.
Conseil de sécurité : 453-454, 456, 466 s.
v. aussi ONU (Organisation des Nations Unies) passim
Conseil des droits de l'homme : 416 s.
v. aussi Droits de l'homme
Constructivisme : 72, 79 s.
Consuls / Consulats : 119 s.
Contre-mesures : 332, 348
v. aussi Sanctions
Convention sur l'élimination des mines antipersonnel : 272, 591
Corée du Nord : 283, 533, 580, 588
Corée du Sud : 533, 678
Coutume : 307 s.
Covid-19 : 637 s.
CPA (Cour permanente d'arbitrage) : 389
CPI (Cour pénale internationale) : 433 s.
CPJI (Cour permanente de Justice internationale) : 322, 389, 509
Crimée (évènements contemporains) : 615
Crimes contre l'humanité, crimes de génocide, crimes de guerre : 201 s.
Criminalité transnationale : 191 s., 199
- cybercriminalité : 198
- drogues : 195
- piraterie : 197
- traite et contrefaçon : 196

CSCE/OSCE (Conférence puis Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) : 423
Cuba : 534

D

Daech, v. aussi Terrorisme
Darfour : 438
Décolonisation : 516 s.
- situation française : 520 s.

Démocratie, *passim*
- mesure : 651 s.
- reflux : 653 s.

Démondialisation : 658 s.
Dependencia : 75, 576
DGSE / DGSI : 292
Diaspora : 626
Diplomatie : 118
- diplomatie économique : 175

Dissuasion nucléaire : 543 s.
Droit d'asile : 629 s.
Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : 103, 507

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Droit et relations internationales : 217 s., 294 s.
Droit international économique : 391 s.
Droit international humanitaire : 288, 373, 608
v. aussi Recours à la force (jus in bello)
Droit international pénal : 428 s.
v. aussi CPI (Cour pénale internationale), Justice pénale internationale
Droit international public, *passim*
- autorité en droit interne : 346 s.
- contingence : 333 s.
- contrôles (ex. français) : 301 s.
- définition : 296, 304 s.
- exécution : 339 s., 348
- existence : 330 s.
- fonctions : 349
- formation : 297 s.
- interprétation : 340 s.
- *jus cogens* : 337
- principes généraux de droit : 338
- responsabilité internationale : 348, 353
- techniques normatives : 306

v. aussi Actes unilatéraux, Coutume, Traité
Droits de l'homme : 407 s., 409 s., 412-413 s., 416 s., 420 s., 422-423, 644, 646 s., 648
v. aussi CEDH (Cour européenne des droits de l'homme)

E

Échanges économiques : 391 s.
- commerce : 396
- investissements : 399
- monnaie et finance : 393

Égalité (souveraine des États) : 136, 334
Égypte : 538, 541
Émirats arabes unis : 120, 154
Enquête, v. aussi Règlement pacifique des différends (modes non-juridictionnels)
Environnement
- dégradation : 632

v. aussi Réchauffement climatique
Épidémies : 637
v. aussi Pandémie
Espaces : 351 s., 358
- espace aérien : 363 s.
- espace extra-atmosphérique : 351, 364
- espace maritime : 365 s.
- espace terrestre : 360 s.
- genre territorial / genre international : 354 s.

Essais nucléaires : 153, 325
État islamique, v. aussi Terrorisme
État, *passim* : 93 s.
- assise politique (gouvernement) : 98, 105 s.
- assise sociale (territoire) : 98 s.
- assise spatiale (population) : 98, 103 s.
- compétence personnelle et territoriale : 115
- condition générale (statut) : 111
- formation : 107 s.
- personnalité : 114
- politique étrangère : 117
- protections : 116
- reconnaissance : 110
- souveraineté : 111 s.
- succession : 109

États défaillants : 576
États-Unis d'Amérique, *passim* : 560 s., 662 s., 692, 694-695
États voyous : 577 s.
Euro : 405, 673 s.
Europe, *passim* : 564, 567, 671
v. aussi UE (Union européenne), *passim*

F

Fin de l'histoire : 572 s.
Firmes multinationales, *passim*
- concentration : 166
- définition : 158, 171
- dépendances : 172 s.
- déviances : 163 s.
- influences : 160 s.
- micro-multinationales : 168
- origines : 159
- régulation : 169 s.

FMI (Fonds monétaire international) : 395
Fonds souverains : 244
Format Normandie : 387
Fragmentation du monde : 641 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

France, *passim*
- puissance : 257

Frères musulmans : 120, 204, 207

Frontière : 101 s.

FRS (Fondation pour la recherche stratégique) : 32

G

G2, G6, G7, G8, G20 : 122

G5 Sahel : 122, 272

G77 : 455, 570

GAFAM : 167

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) : 397

Géopolitique : 239

Géorgie : 342, 415

GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) : 633

Gouvernance : 149

Grèce : 674

Greenpeace : 153, 293

Groenland : 108, 633

Guerre du Golfe (première) : 205, 566

Guerre du Péloponnèse : 12

Guerre froide : 524 s., 531-532
- asymétrie : 530
- bloc de l'Est, bloc de l'Ouest : 529
- crises : 533 s.
- détentes : 536 s.
- origines : 526, 528
- sortie : 550 s.
- stabilité : 540 s.

v. aussi Dissuasion nucléaire

Guerre, *passim* : 284 s.
- guerre contre le terrorisme : 595 s., 605, 607
- métamorphoses : 288 s.

v. aussi Recours à la force

Guerres mondiales
- Première Guerre mondiale : 498 s., 502 s.
- Seconde Guerre mondiale : 511 s.

H

Hard power : 236, 242

v. aussi Puissance

Haute mer : 356-357 s., 367

HCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) : 140, 151, 628

Hégémonie : 262

v. aussi Puissance

I

IFRI (Institut français des relations internationales) : 32

IHEDN (Institut des hautes études de défense nationale) : 32

Impérialisme : 261
- impérialisme européen : 483 s.

v. aussi Puissance

Inde, *passim* : 683 s.

Individus et relations internationales : 200

Indo-pacifique (espace) : 660

Indonésie : 134, 518

Intelligence artificielle : 167, 243, 391

Intérêt national : 83, 87 s.

Internet : 182

Intervention d'humanité : 382

v. aussi Recours à la force

Investissement : 399

v. aussi Échanges économiques

Irak (guerre d') : 664

Iran : 120, 204, 209, 279, 281, 577

IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques) : 32

IRSEM (Institut de recherche stratégique de l'école militaire) : 32

Islam : 186 s.

J

Juridictions internationales : 388 s.

v. aussi Règlement pacifique des différends (modes juridictionnels)

Justice pénale internationale
- défis : 435, 438
- émergence : 431
- limites : 437
- succès : 436

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

- Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie : 433
- Tribunal pénal international pour le Rwanda : 433

v. aussi CPI (Cour pénale internationale), Droit international pénal

K

Kant : 15

Kelsen : 17

Kenya : 93, 101, 213, 434

Kosovo : 465, 468, 578, 614

Kurdes : 103

L

Leadership : 263

v. aussi Puissance

Légitime défense : 380 s.

v. aussi Recours à la force

Lex mercatoria : 78, 158

Libéralisme : 56 s., 86
- libéralisme économique : 655 s.
- *pax democratica* : 62 s.
- *pax juridica* et paix par le droit : 69, 71, 444 s.
- *pax mercatoria* : 65 s.
- régimes internationaux : 70

Libye : 153, 207, 211, 356-357, 383, 435, 577

M

Machiavel : 13

Mali : 272

Marché commun : 405

Marxisme : 72 s.

Médiation : 386 s.

v. aussi Règlement pacifique des différends (modes non-juridictionnels)

Mer : 365 s.

v. aussi Espaces

Migrations : 624 s., 676

Multilatéralisme : 604

Murs : 359

N

Nationalité : 104

Nations Unies, v. aussi ONU (Organisation des Nations Unies), *passim*

Négociation : 118, 318, 385 s.

Néoconservateurs : 598

Non-alignés (mouvement des) : 570 s.

Nouvel ordre économique international : 174, 538

Nouvel ordre mondial : 562

Nucléaire, v. ADM (armes de destruction massive), Dissuasion nucléaire

O

OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) : 355

OBOR *(One Belt One Road)* : 618

v. aussi Chine, *passim*

Occidentalisation : 479 s.

OCDE (Organisation pour la coopération et le développement en Europe) : 170

OCI (Organisation de la Conférence islamique) : 186

OI (Organisation internationale), *passim* : 121 s., 124 s., 129-132 s., 136-138 s., 140
- ressources : 135

OIAC (Organisation pour l'interdiction des armes chimiques) : 583

OMC (Organisation mondiale du commerce) : 398

OMS (Organisation mondiale de la santé) : 640

ONG (Organisation non gouvernementale), *passim* : 141 s., 145-149, 152-154

ONU (Organisation des Nations Unies), *passim* : 133, 439 s., 441-442 s., 448, 452-454, 456-464 s., 466 s., 514

v. aussi Veto

Opérations de maintien de la paix : 456

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Opérations spéciales, opérations clandestines : 291, 293
Opex françaises : 290
Opinion publique : 176 s.
OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) : 423
Ossétie du Sud : 98, 682
OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) : 285
OTASE (Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est) : 528

P

Pacte Briand-Kellogg : 374 s.
Paix et sécurité internationales, v. aussi Sécurité
Palestine : 2, 110, 326, 476, 500
Pandémie : 624, 637 s.
Pax democratica : 62 s.
v. aussi Libéralisme
Pax juridica : 69, 71, 444 s.
v. aussi Libéralisme
Pax mercatoria : 65 s.
v. aussi Libéralisme
Piraterie : 197
v. aussi Criminalité
Plan Marshall : 527
PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) : 97
Politique étrangère : 117
v. aussi États
Politique juridique extérieure : 299
Première Guerre mondiale : 498 s., 502 s.
v. aussi Guerres mondiales
Printemps arabe : 651
Problèmes sans passeport : 611
Prolifération : 579 s., 587 s.
v. aussi ADM (armes de destruction massive)
Prusse : 490 s.
Puissance, *passim* : 216, 218 s., 252, 268, 660 s.
- caractère : 233
- composantes : 235, 237
- configurations : 260
- définition : 220-221, 223 s.
- économie : 243 s.
- espace : 238 s.
- grandes puissances : 253-254 s.
- *hard power* : 236, 242
- hégémonie : 262
- impérialisme : 261
- *leadership* : 263
- militaire : 245 s., 275
- monde apolaire, monde unipolaire, monde bipolaire : 264 s.
- nombre : 240 s.
- petites puissances : 253, 259
- puissances moyennes : 253, 256 s.
- récompense : 273 s.
- *smart power* : 236
- *soft power* : 236, 247 s.
- superpuissances : 253

Q

Qatar : 120, 154, 207, 279

R

Rainbow Warrior : 153, 293, 348
Réalisme : 40 s.
- critiques : 55
- équilibre des puissances (balance of power) : 45 s.
- néoréalisme, réalisme classique, réalisme structurel : 50 s.
- réalisme libéral : 2

Réchauffement climatique : 624, 631 s.
v. aussi Accord de Paris
Reconnaissance : 110
Recours à la force : 369
- intervention d'humanité : 382
- *jus ad bellum* : 370 s., 383, 607
- *jus in bello* (droit international humanitaire) : 288, 373, 608
- légitime défense : 380 s.

v. aussi Guerre
Réfugiés : 343, 356-357, 626 s.
Règlement pacifique des différends : 384 s.
- modes juridictionnels : 388 s.
- modes non-juridictionnels : 386 s.

Religion : 176, 183 s.
Renseignement : 291
République centrafricaine : 441

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

République démocratique du Congo : 441
Résolution " Acheson " : 468, 473
Responsabilité de protéger : 383
Royaume-Uni, *passim* : 27
Russie, *passim*
- difficultés : 682
- point de crispation : 614
- retour : 612, 681
- tournant offensif : 615 s.

Rwanda : 433

S

Sahel : 117
SALA (Systèmes d'armes létaux autonomes) : 695
Sanctions : 276 s.
v. aussi Contre-mesures
Schmitt : 16
SDN (Société des Nations) : 509 s.
Sécession : 108
Seconde Guerre mondiale : 511 s.
v. aussi Guerres mondiales
Sécurité
- sécurité collective : 449 s., 509
- sécurité humaine : 447

Serbie : 109
Services secrets : 292
SGDSN (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale) : 32
SMP (société militaire privée) : 22
Société civile : 149
Soft power : 236, 247 s.
v. aussi Puissance
Souveraineté : 111 s.
v. aussi États
Spinoza : 14
Statut de Rome : 433 s.
v. aussi CPI (Cour pénale internationale)
Sud : 570 s.
Système international
- moment zéropolaire : 698 s.

T

Tchétchénie : 190, 569, 574, 681
Terrorisme, *passim*
- Al-Qaida : 213
- Boko Haram : 214
- définition : 203
- développement : 207-208
- État islamique (Daech) : 209 s.
- Hezbollah : 212
- hyperterrorisme : 595
- mutations contemporaines : 204
- réactions : 206
- terrorisme religieux : 205

v. aussi Guerre, passim (Guerre contre le terrorisme)
Théorie des relations internationales : 72
- Grands débats : 39

v. Constructivisme, Libéralisme, Marxisme, Réalisme, Transnationalisme
Think tanks : 24, 32
Thucydide : 12
TNP (Traité de non-prolifération) : 587
Traité : 314 s.
- effet relatif : 320 s.
- entrée en vigueur : 319
- *pacta sunt servanda* : 325
- réserves : 322 s.

Traité d'interdiction des armes nucléaires : 591
Traités bilatéraux d'investissement : 400
Transnationalisme : 72, 76 s.

U

UA (Union africaine) : 419
UE (Union européenne), *passim* : 27, 546-549, 556 s., 565-567, 672-674 s., 677
Ukraine : 615
UNESCO : 134
Unilatéralisme : 604 s.
- moment unipolaire : 558

Union douanière : 404
URSS, *passim*
- effondrement : 551 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

V

Venezuela : 578, 648
Versailles (Traité de) : 502 s.
Veto : 476 s.
v. aussi Conseil de sécurité

W

Walmart : 162
WWF : 145

Y

Yémen : 90, 108, 207, 638-639
Yougoslavie : 109, 195, 202, 431, 529

Z

Zone économique de libre-échange : 403
Zone économique exclusive : 367 s.

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire ... IX

Abréviations, acronymes et sigles ... XIII

Avant-propos ... XV

Introduction. Les relations internationales et leur étude ... 1

TITRE 1
Une discipline singulière ... 3

CHAPITRE 1
Un enseignement récent ... 5

SECTION 1 - **Une réflexion ancienne** ... 5

SECTION 2 - **Une autonomie tardive** ... 13

SECTION 3 - **À quoi sert un cours de relations internationales** ... 15

CHAPITRE 2
Une recherche inégale ... 19

SECTION 1 - **La prédominance des écoles américaines** ... 19

SECTION 2 - **La variété des écoles européennes** ... 21

SECTION 3 - **L'émergence d'écoles françaises ?** ... 23

TITRE 2
Des doctrines plurielles ... 29

CHAPITRE 1
Trois approches concurrentes ... 31

SECTION 1 - **Une doctrine dominante : le réalisme** ... 33

§ 1. L'État comme acteur principal ... 36

§ 2. L'équilibre des puissances comme garantie ... 37

§ 3. Le réalisme et ses variantes ... 40

SECTION 2 - **Une doctrine concurrente : le libéralisme** ... 45

§ 1. L'État et l'individu dans une anarchie évolutive ... 47

§ 2. Paix et régime politique : la *pax democratica* ... 48

§ 3. Paix et commerce international : la *pax mercatoria* ... 51

§ 4. Paix et institutions internationales : la *pax juridica* ... 56

SECTION 3 - **Des doctrines radicales : marxisme, transnationalisme et constructivisme** ... 59

§ 1. Le marxisme ... 60

§ 2. Le transnationalisme ... 62

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 3. Le constructivisme 66
CHAPITRE 2
Deux concepts centraux 71
SECTION 1 - L'anarchie 71
SECTION 2 - L'intérêt national 74
§ 1. Une référence essentielle 74
§ 2. Une référence incertaine 76
PREMIÈRE PARTIE
Les acteurs des relations internationales 79
TITRE 1
Les acteurs normatifs 81
CHAPITRE 1
Les États 83
SECTION 1 - Éléments constitutifs 85
§ 1. L'assise spatiale 85
§ 2. L'assise sociale 88
§ 3. L'assise politique 90
SECTION 2 - Origines contemporaines 91
§ 1. Substitution ou sécession 92
§ 2. Succession 93
SECTION 3 - Condition générale 95
§ 1. Souveraineté 96
§ 2. Attributs 98
SECTION 4 - Politique étrangère et diplomatie 100
CHAPITRE 2
Les organisations internationales 107
SECTION 1 - Phénomène 110
§ 1. Précédents 110
§ 2. Raison d'être 112
§ 3. Typologie 113
SECTION 2 - Dynamismes 115
§ 1. Engagements des parties 116
§ 2. Organisation des discussions 120
SECTION 3 - Interrogations 122
TITRE 2
Les acteurs revendicatifs 127
CHAPITRE 1
Les organisations non gouvernementales 129
SECTION 1 - Identification 130

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

§ 1. Domaines d'action 131
§ 2. Moyens d'action 134
SECTION 2 - **Prétentions** 136
§ 1. Rapports avec les organisations internationales 139
§ 2. Rapports avec les États 140
§ 3. Rapports avec les acteurs économiques 142
CHAPITRE 2
Les firmes multinationales 145
SECTION 1 - **Développement** 146
§ 1. Capacités 146
§ 2. Tendances 152
SECTION 2 - **Positionnement** 157
§ 1. L'État comme garantie de sécurité et de prospérité 158
§ 2. Les multinationales comme vecteur de richesse et de puissance 160
CHAPITRE 3
Les opinions et croyances 163
SECTION 1 - **Les opinions publiques** 163
§ 1. Construction 165
§ 2. Diffusion 166
SECTION 2 - **Les croyances religieuses** 169
§ 1. État des lieux 170
§ 2. Influences et défis 173
TITRE 3
Les acteurs subversifs 177
CHAPITRE 1
Les groupes criminels 179
SECTION 1 - **La criminalité transnationale** 179
§ 1. Importance 181
§ 2. Réactions 185
SECTION 2 - **La criminalité de masse** 187
CHAPITRE 2
Les groupes terroristes 191
SECTION 1 - **Les mutations du terrorisme** 192
§ 1. Djihadisme 193
§ 2. Engrenages 195
SECTION 2 - **Quelques incarnations contemporaines** 196
§ 1. L'État islamique 197
§ 2. Autres groupes terroristes sunnites ou chiites 200

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

DEUXIÈME PARTIE
L'organisation des relations internationales 203
TITRE 1
La puissance comme matrice 207
CHAPITRE 1
L'essence de la puissance 209
SECTION 1 - **Ce que n'est pas la puissance** 211
§ 1. Puissance, sécurité et intérêt national 212
§ 2. Puissance, pouvoir, autorité et décision 213
§ 3. Puissance, force et violence 214
SECTION 2 - **Ce que peut être la puissance** 216
§ 1. Définition 216
§ 2. Caractère 218
CHAPITRE 2
La mesure de la puissance 221
SECTION 1 - **La puissance disséquée** 221
§ 1. Les données essentielles 223
A. L'espace 223
B. Le nombre 226
§ 2. Les composantes matérielles 227
A. L'économie 228
B. Le militaire 231
§ 3. Les composantes spirituelles 233
A. Recension 234
B. Portée 236
SECTION 2 - **La puissance comparée** 238
§ 1. Classement 238
A. Grandes puissances 239
B. Puissances régionales 240
C. Puissances locales 243
D. Petites puissances 244
§ 2. Configurations 245
A. Modes de domination 245
B. Systèmes internationaux 248
CHAPITRE 3
L'exercice de la puissance 251
SECTION 1 - **L'incitation** 252
§ 1. L'incitation par la persuasion 252
§ 2. L'incitation par la récompense 255

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 2 - **La coercition** 257
§ 1. Les sanctions 258
A. Identification 259
B. Exercices 261
§ 2. La guerre 264
A. Essence traditionnelle 266
B. Évolutions contemporaines 268
C. Guerres françaises 280
§ 3. Le renseignement, les services secrets et les opérations clandestines 282
TITRE 2
Le droit comme architecte 291
CHAPITRE 1
La formation du droit international public 295
SECTION 1 - **Consentement aux normes posées** 295
§ 1. Un engagement pensé 296
§ 2. Un engagement contrôlé – l'exemple français 299
SECTION 2 - **Variété des techniques disponibles** 302
§ 1. La coutume comme première technique normative 305
A. Reconnaissance 306
B. Opposabilité 308
§ 2. Le traité comme technique normative privilégiée 310
A. Construction et entrée en vigueur 312
B. Étendue et enjeu de l'engagement conventionnel 315
§ 3. Les actes unilatéraux des États comme technique normative essentielle 320
SECTION 3 - **Particularités du droit international public** 322
§ 1. Existence 322
§ 2. Contingence et équivalence 325
§ 3. Difficultés d'exécution 329
A. Mise en œuvre 330
B. Réactions en cas d'inexécution 336
CHAPITRE 2
Les fonctions du droit international public 343
SECTION 1 - **La régulation juridique des rapports interétatiques** 343
§ 1. Les espaces 344
A. La division des espaces 345
B. La délimitation des espaces 351
1° L'espace terrestre 352
2° L'espace aérien 354

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

3° L'espace maritime 356
§ 2. La guerre et la paix 362
A. Le droit du recours à la force 362
1° Construction 363
2° Aperçus normatifs 365
3° Équivoques et contournements 366
B. Le règlement pacifique des différends 374
§ 3. Les échanges économiques 385
A. Instruments universels 385
1° La monnaie et la finance 386
2° Le commerce 390
3° Les investissements 395
B. Instruments régionaux 400
SECTION 2 - **La régulation juridique des rapports internes et des conduites des particuliers** 404
§ 1. La protection des droits de l'homme 405
A. Aspects universels 406
1° Les droits de l'homme dans la Charte des Nations Unies 407
2° Les « instruments de base » du DIDH 409
B. Aspects régionaux – l'exemple européen 417
1° Les textes protecteurs en Europe 419
2° La Cour européenne des droits de l'homme 423
§ 2. Le droit international pénal 428
A. Émergence et dimensions 430
B. Défis et obstacles 435
TITRE 3
Un régime en exemple : l'Organisation des Nations Unies 441
CHAPITRE 1
Une institution centrale et originale 443
SECTION 1 - **Ambitions** 447
§ 1. Construire la paix 448
A. Paix par le droit 449
B. Nations Unies et origines profondes des conflits 450
§ 2. Préserver la sécurité 454
A. Sécurité collective 454
B. Nations Unies et origines immédiates des conflits 455
SECTION 2 - **Organes** 456
§ 1. Organes intergouvernementaux 457
§ 2. Organes intégrés 463
§ 3. Organes subsidiaires 467

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2
Une dynamique indéniable mais partiale 469
SECTION 1 - **Puissance et impuissance du Conseil de sécurité** 471
§ 1. Vies du Conseil 472
§ 2. Œuvre du Conseil 474
A. Dispositif et exercice 475
B. Dérivatifs et contournements 476
SECTION 2 - **Critiques et réformes du Conseil de sécurité** 479
§ 1. Composition 481
§ 2. Veto 482

TROISIÈME PARTIE
L'évolution des relations internationales 487
TITRE 1
L'occidentalisation du monde 489
CHAPITRE 1
L'affirmation des puissances européennes 491
SECTION 1 - **Déterminants** 491
SECTION 2 - **Exercice de la domination** 492
§ 1. L'impérialisme européen : ses fondements 493
§ 2. L'impérialisme européen : ses manifestations 496
CHAPITRE 2
La domination des puissances européennes 499
SECTION 1 - **Puissance du Concert européen** 499
§ 1. Système 500
§ 2. Épreuves 502
SECTION 2 - **Chute de l'ordre instauré** 504
§ 1. Origines 504
§ 2. Enchaînement 506
A. Crises 506
B. Révolution russe 507
CHAPITRE 3
Le déclassement des puissances européennes 509
SECTION 1 - **La Première Guerre mondiale** 510
§ 1. Quelques leçons 511
§ 2. La Société des Nations 514
SECTION 2 - **La Seconde Guerre mondiale** 516
§ 1. Ampleur du conflit 517
§ 2. Sortie du conflit 518

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

SECTION 3 - **La décolonisation** 519
§ 1. Aperçu général 520
§ 2. Situation française 522
TITRE 2
L'américanisation du monde 525
CHAPITRE 1
La Guerre froide, un monde bipolaire asymétrique 527
SECTION 1 - **Caractéristiques principales** 528
§ 1. Formation 529
§ 2. Composantes 533
SECTION 2 - **Anatomie générale** 535
§ 1. Succession de cycles 535
A. Crises 536
B. Détentes 538
§ 2. Stabilité de l'ensemble 541
A. Intérêt des deux grands 542
B. Dissuasion nucléaire 543
C. Construction communautaire 547
SECTION 3 - **Chute de l'ordre bipolaire** 550
§ 1. L'effondrement de l'URSS 551
A. Origines profondes 551
B. Manifestations 553
§ 2. La réunification de l'Europe 554
CHAPITRE 2
L'après-Guerre froide, un monde unipolaire 557
SECTION 1 - **La domination américaine** 558
§ 1. L'hyperpuissance des États-Unis 559
§ 2. Les difficultés des acteurs concurrents 561
A. L'Europe 561
B. La Russie 567
C. Le Sud 570
SECTION 2 - **La domination américaine d'un monde instable** 571
§ 1. Les illusions de la fin de l'histoire 572
§ 2. Les « États-menaces » 574
A. États défaillants 575
B. États voyous 576
§ 3. La prolifération des armes de destruction massive 579
A. Une situation préoccupante 580
1° Arme chimique 582

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

2° Arme biologique ... 583
3° Arme nucléaire ... 585
B. Des évolutions clivantes ... 588
CHAPITRE 3
Le XXIe siècle, une hégémonie menacée ... 593
SECTION 1 - La domination américaine et le choc du 11 Septembre ... 593
§ 1. La guerre contre le terrorisme ... 596
A. Manifestations principales ... 597
B. Premier bilan ... 599
C. Un choc des civilisations ? ... 602
§ 2. Un unilatéralisme de haute intensité ... 605
A. Dérives unilatérales de la lutte contre le terrorisme ... 606
B. Quelques effets sur l'ordre établi ... 607
SECTION 2 - Le renouvellement des menaces et des enjeux sécuritaires ... 611
§ 1. Le « retour » de la compétition stratégique ... 613
A. Prétentions russes ... 614
B. Ambitions chinoises ... 618
§ 2. La dégradation de la situation au Moyen-Orient ... 621
A. Un arc de crises traditionnel ... 623
B. Une instabilité renouvelée ... 625
§ 3. De « nouveaux » enjeux sécuritaires ... 628
A. Les migrations de masse ... 629
B. Le réchauffement climatique ... 636
C. Les épidémies et pandémies ... 643
TITRE 3
La fragmentation du monde ... 649
CHAPITRE 1
L'homogénéisation contestée des valeurs ... 651
SECTION 1 - Les droits de l'homme ... 652
§ 1. Un développement progressif ... 652
§ 2. Une affirmation contrariée ... 655
SECTION 2 - La démocratie ... 657
§ 1. Un phénomène indéniable ... 658
§ 2. Un reflux actuel ? ... 660
SECTION 3 - Le libéralisme économique ... 663
§ 1. Une évolution incontestable ... 664
§ 2. Un modèle en crise ? ... 665

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

CHAPITRE 2
La dévolution incertaine de la puissance 669

SECTION 1 - **Les difficultés relatives des puissances traditionnelles** 669

§ 1. Le retrait apparent de la puissance américaine 670
A. Des ressources et une image altérées ? 671
B. Une identité polarisée et des institutions questionnées 675
C. Une politique étrangère revisitée et controversée 679
§ 2. L'Europe dans tous ses États 682
A. Limites opérationnelles 684
B. Défaillances économiques 686
C. Renoncements politiques 689

SECTION 2 - **Les prétentions contrariées des émergents** 693
§ 1. Panorama de quelques prétendants 694
A. La Russie 694
B. L'Inde 698
C. La Chine 701
§ 2. Incertitudes de la reconfiguration en cours 705
A. Les émergents – un collectif encore fragile 705
B. Les États-Unis – un dominant encore solide 710

CHAPITRE 3
La bipolarisation inachevée de l'ordre international 715

SECTION 1 - **D'un monde unipolaire à un monde zéropolaire** 715
§ 1. Le moment zéropolaire 716
§ 2. Un monde sans boussole 718
A. Un multilatéralisme de basse intensité 718
B. Des crises majeures aux effets prolongés 723

SECTION 2 - **D'un monde zéropolaire à un monde bipolaire** 726
§ 1. Structuration à l'œuvre 727
§ 2. Perspectives 731
A. Piège de Thucydide ? 732
B. Un ordre à inventer 734

Remarques conclusives 739

Bibliographie générale 745

Index alphabétique 761

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés

Relations internationales

Les relations internationales connaissent aujourd'hui une accumulation sans précédent de crises et de transitions. Le terrorisme, le réchauffement climatique ou les pandémies bousculent nos repères traditionnels et les distinctions habituelles entre paix et guerre, sécurité nationale et internationale, intérêts propres à chacun et communauté de destin. L'époque est aussi au renouveau de la compétition stratégique, à l'affaiblissement conséquent de l'ordre dit « libéral » du siècle dernier, à l'exploitation politique et économique de nouveaux espaces tels que le numérique.

Ce précis revient alors sur les principales caractéristiques du monde contemporain afin d'aider le lecteur à mieux apprécier l'actualité internationale. Les grands acteurs de la scène internationale, ceux qui font le monde tel qu'il est, sont d'abord identifiés. Leurs moyens d'action sont ensuite discutés, en mettant l'accent sur la dialectique entre le droit et la puissance. Enfin, les grandes tendances de l'histoire récente des relations internationales sont présentées (occidentalisation, américanisation, et restructuration progressive autour de l'opposition entre les États-Unis et la Chine).

Cet ouvrage, couronné par l'Institut de France, est désormais une référence pour les étudiants en première année de faculté, de grandes écoles, ou pour ceux qui préparent les concours administratifs.

Julian Fernandez est professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas, directeur du Centre Thucydide (analyse et recherche en relations internationales), co-directeur de l'Annuaire français de relations internationales (AFRI).

Troisième édition entièrement revue et enrichie.

EAN 978-2-247-20813-5
5333889

Lefebvre Dalloz

38 €

9 782247 208135

Imprimé par (elise.chapoy@sciences-po.fr) Tous droits réservés