

2007 : GRISAILLE PERSISTANTE, HORIZON BOUCHÉ, TEMPÉRATURE SANS CHANGEMENT

PAR

SERGE SUR (*)

Si 2006 était une année perdue (1), 2007 n'a pas retrouvé une dynamique qui permettrait de dépasser ses incertitudes. Mais l'incertitude est consubstantielle aux relations internationales. Au fait, que sait-on, que comprend-on des relations internationales ? Il y a ce que l'on voit, entend ou lit à leur sujet. Pour le passé, des documents qui s'adressent à la réflexion, mais ne sont jamais complets et qu'on interprète en fonction de ses tropismes intellectuels ou de ses préjugés idéologiques. Ou encore des synthèses, des histoires, des études, des théories, qui constituent autant de filtres réducteurs et déformants. Pour le présent, la tâche est encore plus délicate. Les médias imposent leurs priorités, spontanément ou par instrumentalisation, ils submergent l'attention, remplaçant trop souvent la réflexion par l'émotion. Si on cherche à sortir de leur emprise, comment distinguer l'incident et le tournant, le conjoncturel et le structurel, l'artificiel et l'authentique, comment identifier les évolutions invisibles, plus puissantes que les événements spectaculaires ?

Sarajevo ne fut d'abord, au début du XX^e siècle, considéré que comme un fait divers – et, dans *Le Rivage des Syrtes* (2), c'est une transgression mineure qui amorce une catastrophe. Si on veut expliquer, on tombe dans le risque de la fausse intelligibilité, dans les théories du complot, dans l'illusion de la rationalité. Quant à l'action, entre la contingence, les passions, les illusions, entre le poids du passé et l'inadaptation des projets, l'espace de la décision politique est restreint, d'autant plus que les questions internationales ne constituent que rarement la priorité des gouvernants et pas davantage des opinions publiques. Bref, tout conduit l'observateur à la modestie et l'expose au démenti. Raymond Aron lui-même, dans son dernier ouvrage posthume (3), ne voyait-il pas l'Europe condamnée à la finlandisation, face à une URSS plus forte que jamais ? Rien d'étonnant donc à

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris II, France), où il dirige le Centre Thucydide.

(1) Gilles ANDRÉANI, «2006, une année perdue?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VIII, 2007, pp. 1-12.

(2) Julien GRACQ, *Le Rivage des Syrtes*, José Corti, Paris, 1951.

(3) Raymond ARON, *Les Dernières Années du siècle*, Julliard, 1984.

ce que les plus profonds des analystes des relations internationales aient été des historiens, que les prophètes se soient généralement trompés ou que leurs messages aient été interprétés de travers (4), même lorsqu'ils ont débouché sur des *self-fulfilling prophecies*.

RENDRE COMPTE DE 2007

Dans ces conditions, comment rendre compte de 2007, qui, d'un côté, appartient à l'histoire et reste encombrée des problèmes du passé et qui, de l'autre, n'est qu'un moment d'un flux toujours en mouvement? Flux qui emporte des éléments politiques, économiques, stratégiques, technologiques, culturels, sociaux, lesquels n'évoluent pas au même rythme, n'ont pas le même type de visibilité et ne bénéficient pas de la même attention. Si la politique est la plus spectaculaire, l'économie la plus sensible, la stratégie la plus dissimulée, la culture est affaire de passage des générations, la technologie n'est guère perçue que par les changements qu'elle apporte à la vie quotidienne, avec un plus ou moins long retard, et les processus démographiques et sociaux sont les plus profonds. Une place à part doit être réservée aux conflits et à la violence sous ses divers aspects : ils jouent un peu le rôle des faits divers et, du simple fait de leur nombre et de leur fréquence, ne retiennent guère l'intérêt que par leurs manifestations paroxystiques, mobilisant la compassion pour les victimes et mettant en mouvement les organisations humanitaires. A ce titre, ils bénéficient d'une sorte de survivabilité qui déforme parfois leur importance réelle pour l'évolution de fond des problèmes internationaux.

Si on cherche des termes de comparaison qui permettent de mettre une année en perspective, on est tenté de se référer d'abord au passé, ensuite de se projeter dans l'avenir. Le monde de ce début du XXI^e siècle rappelle davantage celui du début du XX^e siècle que celui des décennies récentes, comme si le XX^e siècle dans son ensemble n'avait été qu'un intermède. Par un enjambement historique, on retrouve une dualité comparable entre, d'un côté, une dynamique de la mondialisation liée à l'expansion économique et à la libéralisation des échanges et, de l'autre, des rivalités interétatiques fondées sur la recherche de la domination ou sur la quête de l'identité. En même temps subsistent nombre de problèmes internationaux liés aux effets retard de la décomposition des empires, cependant que la montée de l'Asie suscite l'espérance des uns et l'inquiétude des autres. On se soucie de la Russie, la Chine préoccupe, l'Afghanistan ne semble pas en mesure d'être pacifié, les Balkans interpellent, les arrière-petits-enfants de Theodor Herzl

(4) Il en serait ainsi de la fameuse «*montée aux extrêmes*» de CLAUSEWITZ, suivant Liddell HART et, dans des termes différents, Raymond ARON.

ne sont toujours pas en paix, les États-Unis éprouvent toujours de la difficulté à définir leur rôle en dehors d'une puissance qui cherche son objet.

On est cependant bien loin du monde d'avant 1914. Plusieurs révolutions technologiques nous en éloignent, autant que les bouleversements politiques, les transformations stratégiques, la croissance économique, l'explosion démographique. L'ordre du jour des relations internationales s'est également transformé. La confiance dans le progrès, héritée de la philosophie des Lumières et du développement des connaissances scientifiques, s'est retournée. Elle a fait place à de grandes peurs, avec notamment la thématique du réchauffement climatique, la crainte des grandes épidémies, la raréfaction des ressources énergétiques, le terrorisme. En revanche, les rivalités entre États européens qui ont précipité les grandes catastrophes du XX^e siècle ont été surmontées avec le processus de construction européenne. Le modèle européen est devenu une alternative possible aux relations internationales classiques, même s'il n'a pas pour l'instant fait école hors du Continent. Il n'en est pas de même pour les institutions universelles, mises en place après la Seconde Guerre mondiale, ONU et ensemble des organisations associées. Elles ont été plutôt mises à mal et nombreuses sont les interrogations sur leur efficacité – sans que pour autant on parvienne à les réformer.

Faut-il alors se projeter dans l'avenir et discerner dans les données du présent un nouveau monde en gestation ? De nouveaux modes de gouvernance sont-ils en voie d'émergence, marginalisant les États, trop petits pour l'universel, trop grands pour le local, sortes de reliques barbares des temps guerriers ? Gouvernance associant entreprises, ONG, sociétés civiles, mouvements transnationaux, sachant poser seule les problèmes d'ensemble de la société internationale et préconiser les solutions qu'ils appellent, au nom de l'humanité devenue centre des relations internationales ? Cette humanité a des biens communs, matériels ou incorporels – les droits de l'homme, la sécurité humaine, l'environnement, les espaces internationaux... Elle a également des demandes globales, la régulation équilibrée des échanges, le développement, la répression des crimes internationaux, entre autres. Aux États d'en devenir les instruments, en renversant leurs priorités : loin d'être les représentants légitimes et uniques d'un groupe homogène, il leur faut se convertir en agents de la mondialisation, simples instances locales d'une gestion universelle de la société internationale.

Vision révolutionnaire, puisqu'elle tend à transformer et, au minimum, à accompagner la mutation tant de la structure que des objectifs et de la régulation de cette société. Pour être révolutionnaire, elle n'en est pas moins tournée vers l'harmonie, puisqu'elle repose sur l'interdépendance et la solidarité des individus et des groupes. Cependant, deux autres conceptions antagonistes contrarient ces analyses et le 11 septembre leur sert de révélateur. La première met l'accent sur les aspects négatifs de la mondialisation en tant qu'elle est génératrice de plus de contradictions, tensions,

conflits que d'harmonie – conflits de civilisation, terrorisme international, criminalité transnationale, anomie généralisée, Etats défailants, inégalité croissante, au sein même des sociétés étatiques, entre riches et pauvres, excès de population ici, déficit là, réchauffement climatique auquel nul ne peut apporter de remède efficace... La seconde considère que, en réalité, les invariants du système international sont toujours en place, derrière les rideaux de fumée ou les illusions de la mondialisation : permanence des Etats et de leurs rivalités, persistance des inégalités de puissance, contestation de la domination d'une puissance unique, qui ne semble pas en mesure de légitimer sa supériorité en prenant en charge les questions universelles...

Il n'est pas question de procéder ici à une description systématique des divers événements qui ont marqué l'année 2007. La chronologie qui figure dans le présent Annuaire permet de les recenser, de suivre leur déroulement et de les replacer dans leur contexte, cependant qu'ils donnent lieu à des analyses de fond dans le corps de l'ouvrage. Le propos est davantage de mettre l'accent sur les quelques points qui semblent significatifs, en les situant dans le cadre plus large qui a été chemin faisant défini à grands traits : celui d'avant 1914, celui d'après 1945, celui d'après le 11 septembre, celui des perspectives que dessinent les visions différentes de l'avenir des relations internationales. Approche d'autant plus nécessaire qu'aucun événement saillant, qui permettrait de distinguer un avant et un après, de constater un tournant dans ces relations, ne paraît s'être produit. C'est au demeurant une observation générale qui peut être dès maintenant formulée : peut-être en raison d'une tendance au repli des sociétés étatiques sur leurs problèmes intérieurs, ce sont davantage des situations ou des évolutions internes qui ont retenu l'attention – par exemple les perspectives de la prochaine élection présidentielle américaine ou russe ou, sur un plan plus limité, l'élection présidentielle française, sans oublier les tribulations de l'élection présidentielle libanaise, pour ne retenir que des données institutionnelles. Il en résulte que l'attentisme semble dominer sur le plan international. Bref, entre le poids des problèmes du passé et les craintes pour l'avenir, la gouvernance internationale semble entrée dans une période de latence que certains peuvent être tentés de qualifier d'impasse.

LE POIDS DES PROBLÈMES DU PASSÉ : TENSIONS, CRISES, CONFLITS

Aucune conflagration importante n'a marqué 2007. Pour autant, aucune des crises ou des conflits en cours n'a non plus trouvé de solution. Des évolutions ont été enregistrées, mais les progrès notés ici – en Corée du Nord, avec l'apaisement de la tension liée au programme nucléaire; en Libye, avec le retour du régime Kadhafi à une certaine normalité internationale, symbolisée par la libération des infirmières bulgares détenues depuis de longues

années sur la base d'accusations improbables – ont été compensés par des déceptions ailleurs – impossible libération des plus importants otages retenus en Colombie, spécialement Ingrid Betancourt; stagnation en ce qui concerne les activités nucléaires de l'Iran... Dans le même esprit, les progrès relatifs accomplis en matière de sécurité en Iraq sont contrebalancés par la détérioration de la situation militaire en Afghanistan. L'épicentre de la menace islamiste radicale s'est déplacé vers le sud du pays et vers les zones tribales du Pakistan. L'assassinat de Benazir Bhutto à la fin de l'année souligne la fragilité politique de ce dernier pays, théoriquement allié des Occidentaux. Six ans après le 11 septembre, les deux actions militaires essentielles conduites par les Etats-Unis, avec l'OTAN pour l'Afghanistan, semblent loin de pouvoir déboucher sur un retour à la paix, sur la reconstruction civile et politique des pays occupés – ou libérés, suivant les points de vue. Aucun continent n'est épargné par les situations dangereuses, voire ouvertement conflictuelles.

Le Proche et Moyen-Orient

Si on commence par les problèmes lancinants du Proche et Moyen-Orient, entendu au sens plus large de «*Greater Middle East*», de l'Afghanistan au Maghreb en passant par le Pakistan et l'Iran, l'insécurité reste dominante, avec une conflictualité rampante ici, ouverte là, même si c'est de façon intermittente et asymétrique. Le cœur du problème, le conflit israélo-palestinien, est marqué par l'affaiblissement de tous les protagonistes. Israël ne sort pas d'une logique sécuritaire qui le conduit à utiliser avant tout la force armée, malgré les échecs répétés des tentatives antérieures, au Liban pour la dernière en date. Les Palestiniens sont plus divisés que jamais, le Hamas (5) ayant pris *manu militari* le contrôle de la bande de Gaza au détriment de l'Autorité palestinienne, qui se limite à une Cisjordanie trouée de colonies de peuplement israéliennes toujours en expansion, reliées par des routes stratégiques, et isolée par un mur qui la transforme en une sorte de bantoustan. Quant aux intervenants extérieurs, la Conférence d'Annapolis, fin 2007, aux Etats-Unis, a bien prévu un règlement facilité par la communauté internationale d'ici un an, avec un traité de paix et un Etat palestinien pour 2008, mais qui y croit ? La seule perspective semble être que chacun veut éviter l'effondrement des structures palestiniennes tout en isolant le Hamas, tandis que négociations, attaques sur Israël suivies de représailles se poursuivent *as usual*.

Pour autant, de plus en plus nombreux sont ceux qui sont convaincus, y compris aux Etats-Unis, que la résolution du conflit israélo-palestinien est la clef du retour à la stabilité au Proche et Moyen-Orient, au sens étroit

(5) Vainqueur du scrutin populaire en 2006, le Hamas s'est rapidement opposé au Fatah. C'est dans la mesure où le Fatah a ensuite tenté de le chasser de Gaza par les armes que le Hamas a pris le contrôle de la zone.

cette fois-ci. La situation militaire en Iraq paraît meilleure, en raison de l'accroissement des effectifs américains sur place – *the surge* – que l'administration Bush est parvenue à imposer à un Congrès dominé par les Démocrates, et du ralliement de tribus sunnites, en dépit de la pendaison de Saddam Hussein, tribus hostiles à Al Qaïda et aux militants étrangers qui se réclament de lui. Toutefois, rien n'est réglé sur le fond, ni sur le plan politique, ni même sur le plan de la sécurité, et la société iraquienne reste démembrée. Aucune voie de sortie américaine ne se dessine, alors que divers membres de la coalition de 2003 se retirent discrètement, le Royaume-Uni n'étant pas le dernier. En revanche, les menaces d'intervention turque pour réduire les autonomistes kurdes dans les confins frontaliers font craindre une autre forme d'extension du conflit (6). Quant au Liban, évacué par la Syrie, théoriquement garanti par une FINUL renforcée à la suite de l'échec de l'intervention israélienne de 2006, il reste sous la pression du Hezbollah comme de la Syrie et n'est pas parvenu à élire un Président en dépit de l'activisme de la diplomatie française, signe de la fragilité des compromis qui maintiennent une paix civile précaire. La constitution, par les Nations Unies, du tribunal international chargé de juger les responsables de l'assassinat de R. Hariri, ancien Premier ministre, n'a certes pas contribué à calmer le jeu – nouvelle illustration du dilemme classique entre justice et paix.

Hezbollah, Hamas, Iran, Syrie... Si aucune alliance formelle n'existe entre ces acteurs du jeu moyen-oriental, ils convergent au moins négativement dans leur hostilité tant à Israël qu'aux Etats-Unis. Chacun d'eux a ses objectifs propres, étatiques, idéologiques ou religieux, chacun d'eux a ses moyens et ses terrains d'action, mais chacun d'eux est marqué par la radicalité, radicalité consolidée par ceux des pays occidentaux qui se refusent à toute négociation avec eux. Il est vrai qu'ils ne sont pas unanimes sur ce point et que toute une gamme d'attitudes pourrait être analysée – mais dans l'immédiat les résultats sont les mêmes : on ne parvient pas à engager ces entités dans des négociations utiles et, dans une sorte de poker menteur, on passe de la menace à l'apaisement pour revenir à la pression, en affirmant que toutes les options sont sur la table. Pour les Occidentaux, c'est le programme nucléaire iranien qui paraît le plus dangereux, même si la confusion l'emporte sur ce plan. Si, politiquement, certains insistent sur la réalité de la menace, elle est techniquement contestée, y compris par les agences de renseignement aux Etats-Unis. Que croire ? Gagner du temps semble l'alibi de l'incertitude, sans qu'on puisse dire à qui ce temps profite. En outre, le programme nucléaire iranien n'a pas qu'une dimension régionale. Le placer sous contrôle, éventuellement l'arrêter constitue plus large-

(6) Le Parlement turc a autorisé en octobre 2007 les forces turques à entrer en Iraq pour y pourchasser le PKK, mouvement autonomiste kurde, auteur d'actes terroristes en Turquie. Les troupes turques ont ensuite utilisé cette autorisation après des incursions du PKK.

ment un test pour l'ensemble de la politique internationale de lutte contre la prolifération – on y reviendra un peu plus loin.

L'Afrique

L'Afrique demeure sur le terrain de la sécurité un continent livré à l'aléa, comme un immeuble lézardé dont on ne consolide un mur que pour découvrir une fuite d'eau, et on s'épuise à colmater des fissures avec les moyens du bord, petits moyens à la mesure de la perte de capacité ou d'intérêt qui caractérise les anciennes puissances coloniales et, plus largement, l'Europe dans son ensemble. Face à ce désengagement, l'Afrique est le terrain d'élection de l'action humanitaire, de celle des ONG, qui tendent parfois à s'y conduire comme en terrain conquis, ainsi que l'a montré la triste équipée de l'Arche de Zoé, à la fin 2007. Afrique centrale, région des Grands Lacs ont bien du mal à revenir à la normale en dépit de l'investissement des institutions internationales et la solution heureuse d'un conflit comme celui de la Côte d'Ivoire laisse presque immédiatement la place aux affrontements internes au Kenya, les deux pays ayant en commun d'avoir un temps été considérés comme des réussites de la décolonisation. Dans cette situation troublée que l'Afrique ne peut surmonter par ses propres forces, les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, d'autres puissances émergentes sont tentés d'occuper des positions laissées vacantes – mais la sécurité, le retour à la stabilité par la démocratisation, la promotion des droits de l'homme et l'assistance pour le développement ne sont nullement leurs priorités.

Ils y recherchent plutôt matières premières, sources d'énergie, voire, pour la Chine, déversoir pour une population surabondante. Dans ces conditions, aucune raison de chercher à assurer le salut de l'Afrique malgré elle. L'affaire du Darfour est exemplaire à cet égard : si les pays occidentaux, particulièrement les anciennes puissances coloniales européennes en Afrique, sont préoccupés par les exactions systématiques qui affectent la population, avec la tolérance, voire la complicité, du gouvernement central soudanais, leur compassion ne va pas jusqu'à un engagement militaire actif pour les faire cesser. L'humanitaire devrait y pourvoir et, s'il est insuffisant, des opérations de paix pour le garantir. A la limite, pour fermer le champ de l'insécurité, on protège les frontières des voisins, spécialement du Tchad. En revanche, il est plus difficile de mobiliser une force internationale efficace, même européenne, et chacun de traîner les pieds (7). Certes, on a saisi la Cour pénale internationale et on s'est réjoui du soutien américain qui contrastait avec l'hostilité de principe des Etats-Unis à l'égard de la CPI. Cependant, n'était-ce pas une défausse, l'alibi de l'inaction, que de se reposer sur une juridiction qui semble bien incapable de dissuader, voire de

(7) Le Conseil de sécurité a décidé, par la résolution 1 769 (31 juil. 2007), l'envoi au Soudan d'une force «hybride», internationale et africaine, mais sans guère de résultat pratique. Quant à la protection des frontières du Tchad par une force à dominante européenne, sa constitution marque encore le pas.

réprimer efficacement ? A l'insuffisance, à l'inadaptation, voire à l'hypocrisie des bonnes intentions affichées s'oppose le pragmatisme affairiste des nouveaux venus. *Trade, not aid* pourrait être leur devise, complétée par l'indifférence à l'égard des formes et des pratiques des gouvernements locaux, attitude qui convient très bien à ces derniers.

L'Europe

Quant à l'Europe, entendue au sens paneuropéen, elle n'est certes pas sous la menace d'un conflit ouvert. L'érosion à brève échéance, en terme de sécurité, se situe à la périphérie de l'Union européenne, avec l'affaire du Kosovo d'un côté et les interrogations au sujet de la Russie de l'autre. Pour le Kosovo, on sait qu'une sortie du régime actuel, sorte de tutelle internationale sous la double responsabilité de l'ONU et de l'UE, était attendue pour 2007. En dépit toutefois des pressions et des promesses, rien n'a pu jusqu'à présent faire céder la Serbie, qui se refuse à consentir à l'indépendance d'une province dont elle s'estime irrégulièrement dépossédée. Elle bénéficie du soutien de la Russie, qui menace d'utiliser le précédent d'une sécession forcée du Kosovo pour soutenir l'indépendance de territoires russophones fragmentés dans divers anciens morceaux de l'URSS. Le risque, pour les Etats-Unis et la grande majorité des pays de l'UE qui soutiennent la revendication d'indépendance du Kosovo, est à la fois politique et sécuritaire. Politique, puisque le nouvel Etat ne pourrait être admis aux Nations Unies du fait du veto russe et risquerait de provoquer une cascade de revendications du même ordre de la part de communautés ethnico-culturelles qu'on rencontre partout en Europe. Sécuritaire, d'abord parce que ce nouvel Etat semble bien peu apte à se gouverner régulièrement lui-même, ensuite parce que son indépendance risque de relancer l'instabilité balkanique et de réactiver les conflits liés au démembrement de la Yougoslavie. La question reste ouverte – mais elle est exemplaire de comportements diplomatiques qui se contentent de solutions à court terme, en remettant à d'autres équipes le soin de résoudre les questions de fond. La tutelle inavouée de 1999 renvoyait la difficulté à plus tard, puisqu'elle n'était que provisoire. Le Kosovo revient maintenant comme un *boomerang*.

LES CRAINTES POUR L'AVENIR : THÈMES ET DÉBATS

De façon générale et pas seulement sur le registre de la sécurité, le climat des relations internationales est depuis plusieurs années marqué par la méfiance – méfiance entre Etats, méfiance à l'égard des institutions internationales, méfiance des opinions publiques à l'égard de leurs gouvernements. Sans doute ces craintes sont-elles habituelles et la rumeur publique est-elle souvent tournée vers la lamentation, qui parfois fait place à l'indi-

gnation. Les médias savent entretenir et tirer profit de cette attirance pour les mauvaises nouvelles. Les gouvernements aussi, dans une certaine mesure, parce que la peur est toujours un instrument du pouvoir et qu'elle peut rendre docile. En l'occurrence, cette méfiance ne repose pas nécessairement sur de mauvaises raisons. Qu'il s'agisse des risques de prolifération des armes nucléaires et, plus largement, des armes de destruction massive, qu'il s'agisse du terrorisme, on ne voit pas apparaître d'éclaircie décisive, on n'a pas mis au point de stratégies de prévention ou de réaction qui éliminent le danger. La menace de violence, paroxystique ou non, rôde toujours. La question de la paix ou de la guerre demeure centrale pour les relations internationales, contrairement aux espérances qu'avait pu faire naître la fin de l'affrontement Est-Ouest. Même si on aborde les relations substantiellement pacifiques, celles pour lesquelles la coopération, voire la solidarité, se substituent à la course aux armements, à l'observation armée ou à la traque des mouvements terroristes, on est frappé par les incertitudes de la mondialisation, comme par les craintes suscitées par la nature même, ou plus exactement par l'influence de l'homme sur la nature, avec le thème du réchauffement climatique.

Prolifération des armes nucléaires et menace terroriste

En termes de menace globale, les questions liées à la prolifération des armes nucléaires et à la menace terroriste sont désormais associées. Elles ne le sont pas tant objectivement que subjectivement. Objectivement, en effet, il y a peu de risques que des armes nucléaires, ou même des matières nucléaires dangereuses pouvant être utilisées pour des attentats tombent entre les mains d'acteurs non gouvernementaux, en clair de mouvements terroristes. Aucun Etat n'y a intérêt, parce qu'il risquerait d'en être la première victime ou de subir les redoutables conséquences de sa complicité. En revanche, subjectivement, on constate que les Etats dont on redoute la prolifération ou l'assistance à la prolifération d'autrui sont suspectés soit d'encourager des activités terroristes, soit d'être laxistes à leur égard. D'où la polarisation des réponses sur ces menaces associées : dès 2004, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1540 sur la lutte contre l'acquisition d'armes de destruction massive par des acteurs non gouvernementaux et, depuis plusieurs années, les Etats-Unis ont pris la tête d'un groupe d'Etats luttant contre le même péril, avec l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI). Cependant, la question iranienne ne relève pas d'un traitement aussi général et abstrait : l'Iran a mis à profit une faiblesse du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), auquel il est partie, en engageant un programme d'enrichissement de l'uranium qui n'est pas formellement interdit par ce Traité ; avec une grande habileté, il est parvenu à diviser la société internationale à ce sujet et son attitude soulève des problèmes qui débordent de loin sa situation propre.

C'est que le TNP, entré en vigueur en 1970 et prorogé pour une durée indéfinie en 1995, n'a pas été en mesure d'arrêter complètement cette prolifération. Il l'a certes efficacement limitée, mais lui-même comporte ses limites. D'abord, les Etats qui n'y sont pas partie demeurent libres – l'Inde, Israël, le Pakistan en ont tiré profit. Ensuite, les mécanismes tenant lieu de vérification ont été longtemps insuffisants – l'Iraq, puis la Corée du Nord, Etats parties, l'ont démontré. Enfin, même en respectant formellement ses dispositions, on peut acquérir une capacité nucléaire, puisque l'enrichissement de l'uranium, condition d'obtention des matières fissiles indispensables, n'est pas interdit. A une époque où l'énergie nucléaire civile devient une alternative montante aux hydrocarbures, le risque de voir ce moyen de contournement légal du TNP se multiplier est croissant. Cependant, pour l'interdire, il faut mettre en cause les intentions. Il faut en outre obtenir une décision du Conseil de sécurité, avec les aléas que comporte l'entente entre les membres permanents, à la fois Etats dotés d'armes nucléaires et fort intéressés par l'énergie nucléaire civile, donc en compétition sur ce plan. D'où la recherche d'une stratégie pacifique, qui permettrait de prévenir le détournement à des fins militaires de matières fissiles, confortant ainsi le TNP, sorte de relique civilisée. Elle suppose des mesures coercitives contre l'Iran, en même temps avertissement pour tous les Etats tentés de l'imiter, qui le conduiraient à modifier son comportement. Elles existent, mais ni la Chine ni la Russie ne sont pressés de les durcir.

A défaut, les Etats-Unis brandissent la menace d'une action militaire, seuls ou avec d'autres, et beaucoup pensent que ce serait le seul moyen de préempter une opération israélienne. On est resté en 2007 dans cette équivoque – condamnation de toute prolifération ultérieure, gamme de moyens ouverts, incertitude quant à leur emploi. De la même manière, on reste dans l'équivoque avec le projet américain d'installation de systèmes antimissiles sur le territoire de pays européens ex-communistes, Pologne et République tchèque. Ils sont officiellement destinés à répondre à la menace virtuelle de missiles iraniens, voire d'autres pays, pouvant atteindre le territoire des alliés européens. Cependant, la signification du projet est beaucoup plus ouverte. Il met à profit le sentiment d'hostilité à l'encontre de la Russie de la part de certains pays d'Europe centrale anciennement sous domination soviétique. Il divise au passage l'Union européenne (UE), non consultée sur un sujet qui la concerne au premier chef – et tout autant l'OTAN, qui est censée concourir à la sécurité de l'Europe et n'est pas davantage consultée. Il rappelle la vassalisation de l'Europe en terme de sécurité. Surtout, il constitue un défi à l'égard de la Russie, qui est et, surtout, se perçoit comme une cible potentielle de ces systèmes. S'agit-il de la contraindre à épouser les vues américaines sur la menace iranienne? Ou de recréer une sorte de «guerre froide», contraire à toute l'entreprise plus que trentenaire de la CSCE devenue OSCE? La réplique ne s'est pas fait attendre et elle est

concrète, alors que les systèmes antimissiles n'en sont toujours qu'au stade des projets. La Russie a adopté une posture plus offensive, suspendu le Traité FCE qui limite les armements classiques en Europe, réintroduit les vols stratégiques et multiplié les manœuvres navales. Venant après l'entrée dans l'OTAN de nombre d'anciens pays communistes, on comprend que la Russie puisse éprouver un sentiment obsidional (8).

La mondialisation

La mondialisation, dont la signification est essentiellement économique, puisqu'elle passe avant tout par la libération des échanges, même si elle déploie ses effets sur de nombreux terrains – culturels, technologiques, sociaux, voire politiques – est vécue de façon contrastée par les acteurs internationaux. On connaît les bénéficiaires, Etats-Unis, les désormais fameux BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine), divers autres pays émergents, souvent en développement. On connaît aussi ceux qui doivent s'ajuster à un nouveau partage international du travail et qui souffrent de cette phase de transition, notamment sur le plan social, avec les délocalisations, mais aussi avec l'augmentation générale du prix de l'énergie et des matières premières. En 2007, la mondialisation a plutôt marqué le pas, sur divers plans. Sur celui de sa régulation, en raison des retards de l'OMC à parvenir à de nouveaux accords, mais aussi du fait de la perte de contrôle des autorités publiques sur les instruments de leur économie. Sur le plan économique, avec la bataille monétaire, la sous-évaluation du dollar comme de la monnaie chinoise face à l'euro, qui perturbe les conditions de la compétition internationale. Depuis longtemps, il n'existe plus de système monétaire international digne de ce nom et la nomination de D. Strauss-Kahn à la tête du FMI n'y changera probablement rien. Sur le plan boursier, puisque l'économie internationale se fait largement à la corbeille – au sens métaphorique, puisqu'il s'agit de jeux d'ordinateurs – et qu'elle est tributaire à la fois d'investisseurs industriels et de banques qui répartissent le danger au détriment des autres, comme le démontre la crise des «*subprimes*», avec laquelle des banques américaines ont exporté leurs risques et diffusé leurs pertes.

2007 a donc souligné les défauts plus que les avantages de la mondialisation, tout au moins pour les pays européens. Le développement des «fonds souverains» contrôlés par les Etats ne consolide pas, du moins pour l'instant, la position de l'Europe dans cette compétition dérégulée. Si la mondialisation a jusqu'à présent favorisé l'économie américaine, en lui permettant de vivre à crédit du fait de la prépondérance du dollar dans les échanges

(8) Là, ne se limitent pas les sources de la méfiance russe, qui met en cause l'action des pays occidentaux et de diverses ONG qui en proviennent en faveur de la démocratie, en Ukraine ou en Géorgie notamment. La Russie exerce des pressions économiques et politiques sur ces pays et a fortement limité sur son propre territoire l'action des ONG extérieures – et même de services culturels britanniques, comme le British Council. Cette dernière question est liée à l'affaire *Litvinenko*, l'assassinat d'un ancien agent russe à Londres, qui fait l'objet d'un contentieux diplomatique entre les deux pays.

internationaux, elle conduit aussi à internationaliser ses crises et, à la fin 2007, l'ombre d'un krach boursier pèse sur l'ensemble des économies. Personne n'en serait alors protégé. De façon plus générale, au-delà de la compétition entre firmes transnationales pour la conquête des marchés – et pour l'absorption de leurs concurrents –, c'est une nouvelle géoéconomie qui semble se dessiner, avec l'accroissement de la compétition pour les ressources énergétiques et naturelles. Elle ouvre de nouveaux espaces à l'exploitation économique, notamment dans la zone arctique, qui suscite d'ores et déjà des rivalités entre Etats-Unis, Russie, Canada. L'Afrique, on l'a noté, devient également un continent attractif en raison de l'importance et de la variété de ses ressources et les puissances émergentes s'y précipitent, remettant en cause la prépondérance traditionnelle de l'Europe comme ses priorités en matière de démocratisation et de droits de l'homme. Moins visible, la question des fonds marins et celle de la sécurité des routes maritimes promettent de s'actualiser, puisque la recherche de nouvelles ressources et la sécurisation de leur exploitation comme de leur acheminement ne manqueront pas de s'imposer.

Changement/réchauffement climatique

La thématique et le débat les plus spectaculaires en 2007 ont cependant concerné les questions liées à l'environnement, avec les interrogations autour du changement climatique, ou du réchauffement climatique. A vrai dire, débat n'est pas le terme le plus approprié en l'occurrence, puisqu'il s'est beaucoup plus agi d'une campagne médiatique. Elle s'est fondée sur les déclarations et les admonestations de groupes scientifiques, notamment le fameux GIEC, Groupe intergouvernemental des Nations Unies d'experts sur le climat, et d'un ensemble d'ONG prévoyant à son de trompe une sorte d'apocalypse climatique, dans un climat de fin du monde annoncée qui ne manque pas d'évoquer Philippulus le prophète dans *L'Etoile mystérieuse* du regretté Hergé. Malheur à qui ne reprend pas l'antienne et qui, suivant pourtant le principe écologique de précaution ou encore fidèle aux prescriptions de la prudence scientifique, ne suit pas le troupeau! Un prix Nobel dont l'ancien vice-Président américain Albert Gore a été cette année le récipiendaire symbolique a officialisé la doctrine du réchauffement climatique et l'a hissée au premier rang des préoccupations de l'humanité. Cette doctrine comporte un diagnostic en deux propositions – une élévation rapide des températures de la terre est en train de se produire et de s'accélérer sous nos yeux; elle est due à l'activité humaine, notamment à une consommation excessive d'énergie fossile, qui accroît le taux de gaz carbonique dans l'atmosphère, provoquant ainsi un effet de serre.

Aucune des conséquences de ces deux propositions n'est pourtant établie sur le plan scientifique, sans parler des propositions elles-mêmes. Prétendre par exemple que le niveau des mers montera de six à sept mètres en moins

d'un siècle ne peut évidemment pas se réclamer d'une quelconque démonstration scientifique (9). Donner à penser que le réchauffement, s'il se produit, sera général et indifférencié relève de la simplification, voire de l'imposture. Ce qui paraît certain, du moins en 2007, c'est qu'une propagande systématique et bruyante est parvenue à en convaincre l'opinion et à conduire les gouvernements à prendre la doctrine en considération. Joint au développement durable, le réchauffement climatique est devenu une sorte de vulgate internationale, une idéologie transnationale de substitution aux grandes utopies précédentes, socialisme, droit du développement – une idéologie qui remplace l'espérance par la crainte. Au passage, il serait intéressant de s'interroger sur ces campagnes médiatiques qui ressuscitent les grandes peurs d'Occident, d'esprit millénariste et bien éloignées de la rigueur scientifique dont elles se réclament –, comme si les médias s'entraînaient à tester leur capacité de persuasion et d'endoctrinement des opinions publiques. Elles l'ont déjà fait avec la peur des pandémies, autres enfants terribles de la mondialisation, grippe aviaire ou SRAS, phénomènes plus objectivement constatables, mais qui sont restés limités, alors qu'on annonçait des millions de victimes virtuelles. Avantage collatéral, la doctrine permet d'oublier les pollutions les plus visibles, celles contre lesquelles on pourrait lutter efficacement.

Pour revenir au réchauffement climatique, le débat porte quant à lui sur les remèdes à apporter. La doctrine constate l'insuffisance des mesures prises jusqu'à maintenant, spécialement l'échec du Protocole de Kyoto, un temps considéré comme solution nécessaire. Désormais, deux tendances s'affrontent plus clairement. Celle, d'inspiration malthusienne, qui critique la gourmandise des économies industrielles et préconise la diminution de la consommation, retrouvant les thèses du Club de Rome voici près de quarante ans. L'autre, d'inspiration technologique, considère que le développement économique et les ruptures technologiques permettront de surmonter les problèmes mêmes qu'ils posent, avec des énergies moins ou non polluantes. Grossièrement, les ONG et nombre de pays européens d'un côté, les Etats-Unis de l'autre : les intérêts économiques viennent immédiatement interférer avec les préoccupations écologiques. Il existe enfin une troisième tendance, celle des économies émergentes, qui considère qu'il ne convient pas d'entraver leur développement par des mesures de contrainte. Dans ce contexte, la Conférence de Bali sur le climat, fin 2007, n'est parvenue qu'à un accord de procédure : on en reparlera plus tard, en 2009, à Copenhague. D'ores et déjà, il paraît clair que les plus grandes puissances économiques, surtout les puissances émergentes, ne se laisseront pas imposer des contraintes qui entraveraient leur développement. Il est trop tôt pour parler

(9) Ces assertions ne sont au demeurant avalisées ni par le GIEC, ni par les gouvernements. A les analyser, les travaux du GIEC sont plus prudents, mais ils ne peuvent que difficilement être dégagés de l'exploitation qui en est faite.

d'impasse – mais cette impossibilité de trouver un accord sur le fond souligne les carences de la gouvernance internationale, dont 2007 a fourni, on l'a vu, de multiples exemples.

LA GOUVERNANCE INTROUVABLE

Le terme de «gouvernance» est devenu usuel depuis quelques années pour désigner un ensemble d'instances, de procédures et de règles qui assurent l'orientation et la gestion d'une collectivité et de ses activités. Il a été plus précisément employé sur le plan international, à la fois pour constater une carence – il n'y a pas de gouvernement international au sens institutionnel du mot – et pour y porter remède : la convergence de réseaux privés, d'autorités publiques, de mouvements spontanés, qui s'accordent de façon plus ou moins informelle sur des problématiques communes puis sur des solutions consensuelles réalise une gouvernance de fait. La demande de gouvernance est d'autant plus forte que l'identification de problèmes globaux, qu'aucun Etat, voire aucun groupe d'Etats ne peut régler à lui seul, est croissante. Leur solution suppose solidarité et universalité. Eviter le choc des civilisations ou, plus simplement, les tendances au repli de chaque société sur elle-même et pour cela substituer la confiance à la méfiance, maîtriser les flux migratoires, gérer les «biens communs» soustraits aux souverainetés étatiques, définir les règles de la coopération internationale et des échanges, faire en sorte que la compétition ne débouche pas sur des rivalités conflictuelles... Si on en reste au plan universel – car la préférence pour les solutions régionales est une autre forme de repli –, on peut distinguer trois modes de gouvernance qui sont pragmatiquement à l'œuvre, plus ou moins complémentaires, plus ou moins en concurrence. Le premier a dominé le XX^e siècle, c'est le multilatéralisme; le second a caractérisé la brève période de la post-Guerre froide, c'est l'unipolarité, unipolarité au bénéfice ou à la charge des Etats-Unis – formule que certains souhaitent et que d'autres redoutent; le troisième, la multipolarité, est le plus proche du désordre dès lors qu'il n'est pas régularisé et institutionnalisé. Force est de constater qu'aucun de ces modes n'est aujourd'hui dominant, ni en mesure de réaliser une gouvernance efficace.

Multilatéralisme

Le multilatéralisme, dans son double volet institutionnel et normatif, est pour le moins en léthargie. Sur le plan institutionnel, il s'agit des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées. L'ONU n'a certes pas disparu et le Conseil de sécurité a notamment retrouvé des couleurs au cours des années récentes, en partie grâce à un réinvestissement américain. Cependant, ce réinvestissement, ce recours aux mécanismes onusiens, est fait dans

un esprit instrumental : les Nations Unies et ses organes ou agences sont considérés non comme des instances de décision autonome, mais comme des outils qui disposent de moyens juridiques et opérationnels utiles. Dans cet esprit, le nouveau Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a bien joué le jeu et plutôt favorisé la prise de contrôle de l'appareil de l'Organisation par les Etats-Unis et leurs alliés les plus proches. En outre, l'impossibilité pratique de réformer le Conseil de sécurité en élargissant sa composition contribue à affaiblir sa légitimité. L'ONU vit toujours sur les bases définies en 1945 : on peut aussi bien saluer sa résilience que déplorer son incapacité à s'adapter. Quant au multilatéralisme normatif, la réserve américaine à son sujet a contribué à débiliter nombre de conventions en vigueur, tout en entravant la conclusion de nouvelles. Parmi les victimes, le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, le Protocole de Kyoto, la Convention sur l'élimination des mines antipersonnel, la Convention sur la Cour pénale internationale... Les trois derniers avaient mobilisé en leur faveur des coalitions d'ONG très actives et on pouvait penser qu'un multilatéralisme d'un nouveau type était en voie d'officialisation. La formule en est plutôt en voie d'essoufflement, comme le montrent le résultat mitigé de ces conventions et l'impossibilité d'en conclure de nouvelles, comme l'a illustré la Conférence de Bali sur le climat. Plus largement, l'essoufflement est aussi celui des ONG, dont l'action humanitaire montre ici ou là ses limites.

Unipolarité

Si les Etats-Unis disposent ainsi d'une capacité efficace d'empêcher que ne prospèrent des régulations internationales qui n'auraient pas leur concours, peuvent-ils à tout le moins, dans une logique d'unipolarité, assumer le *leadership* de la société internationale, prendre l'initiative de projets de portée universelle qui polariseraient un consensus positif? Après la fin de la Guerre froide, beaucoup l'ont attendu et certains espéré. Dans un premier temps, les Etats-Unis ne l'ont pas vraiment souhaité. Depuis le 11 septembre et jusqu'à maintenant, ils en ont récusé la perspective, recherchant avant tout une totale liberté d'action et préférant opposer amis et ennemis plutôt que de rassembler autour de projets communs. Cette attitude a changé profondément la perception internationale des Etats-Unis, tandis que les tribulations diplomatiques et militaires de l'affaire iraquienne soulignaient à la fois leur isolement et leur affaiblissement relatifs. Nombreux sont désormais ceux qui escomptent la poursuite de cet affaiblissement et se positionnent en conséquence. Le rapprochement post-élections présidentielles de la France ne semble pas à lui seul en mesure de renforcer leur position. Il faudra probablement attendre l'élection présidentielle de 2008 aux Etats-Unis pour voir se dessiner un nouveau cours de la politique extérieure américaine, mais il n'est nullement assuré qu'il débouchera sur une révision déchirante. Le sentiment des milieux dirigeants, appuyés par les nombreux

think tanks actifs en matière internationale, est celui d'une supériorité essentielle des Etats-Unis et d'une singularité qui les distingue du monde entier. Dès aujourd'hui, les Etats-Unis acceptent les coalitions, parfois les actions institutionnelles, et ne s'interdisent rien par principe – sauf ce qui entrave leur liberté d'action. Même lorsqu'ils jouent le jeu du multilatéralisme – Conseil de sécurité, OMC –, les Etats-Unis gardent une porte de sortie et continuent d'affirmer qu'ils ne seront jamais en dernier ressort liés par des décisions qui n'émaneraient pas d'eux-mêmes.

Multipolarité

Reste donc la multipolarité, le moins organisé des modes, celui qui part de l'acceptation d'une pluralité de pôles de puissance sans dénominateur commun. Même inégaux et asymétriques, les uns militairement dominants, les autres économiquement, certains dynamiques, d'autres stagnants, ils peuvent s'accorder sur la base d'un équilibre consenti. Au XIX^e siècle, il était la référence explicite de l'Europe continentale et le Royaume-Uni en constituait la balance. Aujourd'hui, les Etats-Unis le récuse, comme synonyme d'instabilité et de désordre, comme vieux modèle européen qui a fait faillite. Mais leur abandon de fait du leadership international, leur incapacité à imposer leur volonté à l'ensemble des autres Etats et leur indifférence à l'égard du multilatéralisme orientent, *volens nolens*, vers un modèle de ce type. Les partenaires en seraient, outre eux-mêmes, la Chine, l'Inde, puissances émergentes, la Russie, puissance renaissante, l'Union européenne, d'autres groupes encore, qui demeurent actuellement à géométrie variable. Dans cet ensemble hétérogène, la Chine, l'Inde, voire la Russie, rejoignent les Etats-Unis dans la méfiance à l'égard des régulations internationales, préoccupés que sont ces Etats d'assurer d'abord leur montée en puissance, économique, technologique et militaire, suivant les canons les plus traditionnels (10). Derrière la polysynodie des conférences, conseils, réunions multiples, au-delà de la bureaucratisation des relations internationales, on retrouve une logique fondamentale d'affirmation de soi-même.

L'Union européenne incarnerait un modèle alternatif de puissance, reposant sur la promotion de valeurs pacifiques, démocratiques, droits de l'homme et Etat de droit – mais aussi sur la bureaucratisation, l'hyper-réglementation et la judiciarisation des relations entre ses membres. Il lui faut en premier lieu consolider ses institutions et son identité, ce que réalisera peut-être le récent traité dit «simplifié», en cours de ratification (11). Il lui faut encore retrouver sa vigueur économique. Il lui faut enfin avoir les

(10) La Chine développe par exemple une forte activité spatiale, avec l'ambition d'envoyer un homme sur la Lune vers 2020.

(11) Le Conseil européen a adopté en juin 2007 le traité dit simplifié, succès à la fois de la présidence allemande et de Nicolas Sarkozy, président français nouvellement élu. Il a été ensuite signé à Lisbonne... Le départ de Tony Blair laisse toutefois la place de Premier ministre britannique à une personnalité, Gordon Brown, connue comme plus «euro-sceptique».

moyens d'exporter ses valeurs, de convaincre les autres Etats du caractère universel et bénéfique de son modèle, ce qui est loin d'être garanti. Les troubles que suscitent dans divers pays les opérations électorales ne sont guère encourageants de ce point de vue et la démocratisation ne donne que trop souvent lieu à des manipulations multiples. L'une des carences de la multipolarité est en effet qu'elle laisse en jachère nombre de petits Etats – ceux qui n'intéressent pas les grands partenaires et qui demeurent des objets plus que des acteurs des relations internationales. L'alternative est alors pour eux de s'aligner ou de risquer de devenir des Etats défailants, voire un champ clos de la rivalité des grands. La multipolarité ignore également les problèmes universels ou ne les traite qu'en fonction des intérêts particuliers des grands partenaires. Entre eux, des ajustements sont toujours possibles, mais ils restent précaires.

Axe transatlantique

Une autre formule pourrait-elle consister en la consolidation ou la renaissance d'une communauté transatlantique, utilisant le cadre de l'OTAN mais en élargissant les objets tant sur le plan de la sécurité que de l'économie, avec par exemple une zone de libre-échange transatlantique? Un rapport récent, *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, émanant d'anciens chefs d'état-major des grands pays occidentaux, se prononce en ce sens (12). Il se concentre sur une nouvelle architecture de sécurité, qui comprendrait trois piliers, les Etats-Unis, l'UE et l'OTAN – ce qui signifie double vote pour les Etats-Unis. Sans qu'on puisse ici l'analyser plus avant, il est clair qu'il prend acte de l'affaiblissement américain d'un côté, tente d'éviter une distanciation entre Europe et Etats-Unis de l'autre et cherche à ranimer une relation institutionnelle entre eux. Il est symptomatique d'une certaine militarisation des relations internationales qu'une telle étude émane de militaires de haut rang, alors même qu'elle traite d'un sujet hautement politique – la «grande stratégie». Sa mise en œuvre rétablirait un *leadership* américain, quelles que soient les précautions de langage à ce sujet, mais ne manquerait pas de créer de nouvelles lignes de clivage dans le monde – amorcées par un repli des pays occidentaux sur leur espace traditionnel et par une posture de défi implicite à l'égard de ceux qui, à l'extérieur, n'auraient plus le choix qu'entre s'aligner ou s'opposer.

(12) *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World – Renewing Transatlantic Partnership*, Noaber Foundation, 2007. Rapport préparé par d'anciens chefs d'état-major allemand (Klaus NAUMANN), américain (John SHALIKASHVILI), britannique (The Lord INGE), français (Jacques LANXADE) et néerlandais (Henk VAN DEN BREEMEN).