

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2014

*Volume XV*

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

## 2013, LE TEMPS DES REMISES EN QUESTION ?

PAR

XAVIER PASCO (\*)

Tirer les leçons d'une année qui vient de s'écouler s'apparente à un exercice d'équilibrisme entre une nécessaire compréhension du détail, pouvant créer l'illusion de l'exhaustivité et le risque inverse d'un parti pris réducteur. Ce dernier travers est évidemment le plus souvent à redouter dans tout article de synthèse comme celui qui est proposé ici. Bien sûr, les lignes de forces qui sont à l'œuvre aujourd'hui dans les relations internationales ne manquent pas d'être étudiées dans de nombreux travaux. Cependant, leurs vues souvent contradictoires, parfois antagonistes, laissent souvent dans l'indécision. Les niveaux de lecture peuvent être distincts, insistant pour certains sur l'émergence de l'individu dans les relations internationales, pour d'autres sur la résurgence des Etats ; que les premiers parient sur l'importance du « culturel » – du « *transnational* » aurait aimé souligner Marcel Merle – ou que les seconds misent sur une « *Realpolitik* » chère à Raymond Aron et pour eux jamais mise en défaut. Certes, les cadres théoriques défendus par ces auteurs fondateurs sont toujours valides pour débattre des grandes évolutions contemporaines des relations entre les Etats. L'observateur du temps présent, s'il peut être tenté d'exploiter ces catégories d'explications, se trouve néanmoins confronté à une masse d'informations qui l'incitent à se garder de tout systématisme. Un premier regard porté sur l'année 2013 suggère de fait une très grande diversité des facteurs de la vie diplomatique.

L'interprétation des événements peut devenir relativement étanche à des réalités que des grilles qui suivent un schéma trop établi jugent secondaires. Le risque de tels biais n'est pas propre au politiste. Il est inhérent à tout travail scientifique. Sans doute les sciences dites « sociales » peuvent-elles être particulièrement sujettes à ces travers. Alain Testart, anthropologue membre du Collège de France, malheureusement décédé en septembre dernier, a pu montrer par exemple, dans un ouvrage paru en 2012 (1), la fragilité des lectures ex-post qui ont été couramment faites des sociétés proto- ou préhistoriques. Les chercheurs sont confrontés dans ces cas à des traces qui n'existent que sous formes discrètes ou parcellaires et sont bien souvent conduits à des reconstructions et à des effets grossissants. Pour sa démonstration, il en vient à inventer l'his-

(\*) Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

(1) Alain TESTART, *Avant l'histoire. L'évolution des sociétés de Lascaux à Carnac*, Gallimard, Paris, 2012, 549 p.

toire d'un peuple dont il détaille l'évolution au fil des siècles et dont il imagine quelles traces il aurait alors laissées au regard des scientifiques. Et de reconstruire, sur la foi de ces seules empreintes, l'histoire – ou les histoires – de cette société qui pourrait être racontée par ces chercheurs dont il est certain que, de bonne foi, ils feront erreur à plus ou moins grande échelle ! De nombreux travaux aboutissent souvent à « démontrer » les théories les moins bien établies en réalité. Modestement, le défi pour le présent article consiste donc à éviter autant que possible la reconstruction abusive d'événements certes récents puisqu'ils couvrent l'année 2013, mais dont les traces probantes sont parfois peu nombreuses.

Il ne s'agit pas pour autant d'esquiver toute tentative d'analyse. Le choix d'évoquer Alain Testart n'est pas fortuit. La portée de ses travaux concerne aussi bien l'anthropologue que le politiste. L'anthropologie s'est appuyée sur la distinction faite depuis longtemps entre les peuples sédentaires et les peuples nomades, dits « chasseurs-cueilleurs ». Il est généralement admis que les premiers auraient construit les prémices de nos sociétés contemporaines, auraient conduit au développement des systèmes politiques modernes, en disqualifiant au passage l'apport historique des seconds. A. Testart a proposé une lecture renouvelée des éléments disponibles à la recherche et a montré la possibilité d'une réalité tout autre, celle d'un ensemble de peuples « chasseurs-cueilleurs » dont certains auraient simplement été des peuples « chasseurs-cueilleurs-stockeurs » (2). Cette distinction, toujours fondée sur ces éléments parcellaires dont dispose la recherche, apporte selon son défenseur, une toute nouvelle compréhension sur la formation des sociétés, le stockage des biens (re)cueillis et les contraintes qu'il induit devenant très tôt facteur de différenciation des organisations sociales et finalement politiques (3).

Ce détour par l'anthropologie apparaît curieusement familier pour qui souhaite décoder le sens des relations internationales en 2013. Car si on souhaite pousser cette analogie, les « biens », qu'ils soient désormais matériels ou non, leur échange et leur stockage, c'est-à-dire leur propriété et la souveraineté qui la caractérise en droit international, ont bien été au cœur des relations entre les Etats tout au long de cette année. Bien sûr ici aussi les traces peuvent être parcellaires, morcelées, discrètes. Pour autant, la question de l'appropriation de ces « biens » pourtant gardés, voire protégés, n'a cessé de faire la une de l'actualité internationale depuis plusieurs mois. La découverte de politiques de captation à grande échelle de données informatiques par les Etats-Unis en a été la cause et a montré l'élargissement spectaculaire du champ des relations internationales contemporaines. De la même façon, la notion changeante du statut d'« acteur » dans les relations internationales contemporaines, qui dessine désormais une frontière floue entre Etats et sociétés (comme ont pu le

(2) Cf. aussi Alain TESTART, *Les Chasseurs-cueilleurs ou l'origine des inégalités*, Université de Nanterre (Paris X, France), 1982, 254 p.

(3) Incluant bien sûr à terme la sédentarité, mais fondée sur la démographie, les différences de richesse entre individus ou le développement de l'ostentation, caractéristique jugée fondatrice de l'acte public selon le chercheur.

montrer certaines évolutions politiques au Moyen-Orient par exemple), signale l'impossibilité de concevoir les Etats comme des acteurs monolithiques, invariants, des relations internationales. A cette notion d'élargissement correspond ainsi une transformation en profondeur des acteurs de la scène mondiale.

#### UN ELARGISSEMENT DU CHAMP DES RELATIONS INTERNATIONALES

Le recensement des événements les plus marquants de l'année qui vient de s'écouler conduit à s'interroger sur la possibilité d'une grille de lecture unique et impose au minimum un changement de perspective. Les suites des Printemps arabes, la polémique autour des pratiques américaines d'espionnage informatique ou la concrétisation en toute fin d'année du rêve de l'Etat chinois, un peu ancienne mode, d'aller sur la Lune donnent l'image d'un monde où se superposent différents types d'acteurs et de stratégies.

Jusque-là passé relativement inaperçu au regard de son importance réelle, le monde informatique, le domaine « cyber » comme disent les spécialistes (4), est soudainement devenu l'objet d'une confrontation mondiale comme il n'en avait plus été vue depuis les grandes heures de la Guerre froide. Il l'est d'abord devenu par les véritables « razzias » qui se sont abattues à l'échelle mondiale sur les « biens numériques » les mieux gardés. Ces attaques peuvent détruire les sociétés industrielles les mieux établies ou mettre à nu les mécanismes les plus intimes de la sécurité de nos sociétés. Leur envergure, dont la presse s'est fait l'écho dès les premiers mois de 2013, n'a semblé trouver de comparaison qu'avec des situations de conflits historiques. A cela près que les grands conflits se sont manifestés dans l'histoire par la volonté d'acteurs identifiables et qui cherchaient à l'être – c'est en fait une part de la fonction même de ces conflits que de manifester ouvertement la puissance du vainqueur et donc de valider l'ordre hiérarchique qui en découle. Dans le cas présent, les actes hostiles restent souvent désincarnés, les soupçons ne formant pas toujours preuve. Etats en guerre – économique, voire plus ? – entre eux, individus ou groupes d'individus en rébellion ou simplement mafieux, les acteurs présumés de ces nouveaux rapports de force restent pour l'essentiel toujours difficilement identifiables.

Pour autant, il s'agit bien là de nouveaux rapports de forces internationaux. Les Etats se comptent au premier rang des victimes, comme l'ont montré au fil des mois les attaques massives menées – parfois avec succès – contre les grandes entreprises, mais aussi contre des institutions symboles des activités les plus stratégiques ou les plus régaliennes (en France, l'institution élyséenne par exemple). Les cibles comprennent aussi bien l'approvisionnement en ressources et en énergie que le maintien des réseaux de communication ou la sauvegarde du patrimoine technologique et culturel. Bien sûr, les certitudes ne sont pas simples à établir tant le monde « cyber » reste d'abord défini par sa plasticité, par sa capacité à se transformer en permanence et par sa logique

(4) Une « réserve citoyenne cyber » a été créée en France en 2013 pour aider le ministère de la Défense à prendre la mesure du problème.

éphémère. Il vit de la complexité croissante de ses moyens d'action et des stratégies d'attaques. Il repose aussi sur des infrastructures techniques, matérielles et localisées, marquées par la géographie de leur implantation (5). La maîtrise combinée de cet ensemble d'actions complexes, d'équipements lourds et de techniques avancées est devenue en 2013 génératrice de rapports de force. Les révélations spectaculaires intervenues depuis plusieurs mois aux Etats-Unis concernant l'usage des moyens informatiques à des fins d'espionnage à très grande échelle ont suffi à en administrer la preuve. Elles sont évoquées plus loin.

Dans ce contexte et en dépit de révélations accidentelles, l'un des grands principes du droit international, celui de la responsabilité, apparaît mis à rude épreuve par la coexistence du relatif anonymat garanti par la très grande technicité des systèmes en jeu et de très discrètes stratégies étatiques. Il se trouve que le même sentiment d'incertitude touche un autre domaine, le domaine spatial, où s'appliquent pourtant, à première vue, les principes les plus régaliens garantis par un corpus de traités internationaux. L'orbite terrestre, théâtre des premiers exploits techniques et humains, n'a certes jamais été vue comme un milieu propice à la vie. Cela étant, l'activité spatiale internationale a rapidement été encadrée en s'exprimant comme le lieu par excellence des rapports de force interétatiques. Aujourd'hui, son utilisation croissante – y compris par des acteurs privés – a produit un encombrement anarchique et dangereux que personne ne semble plus en mesure de maîtriser et qui en fait un milieu plus hostile encore. La présence de débris spatiaux aux effets destructeurs et quasi irréversibles pourrait interdire à terme l'accès à certaines des orbites les plus fréquentées. Les Etats qui disposent de centaines de systèmes spatiaux en orbite se trouvent donc désormais dans une situation de vulnérabilité inédite. Pour autant, il sera difficile de maîtriser cette évolution. Il sera plus difficile encore d'attribuer les torts en cas d'accident, voire en cas d'attaque supposée. L'année 2013 a marqué à ce titre une forme de prise de conscience nouvelle, qui n'a pas attendu la sortie à l'automne du film hollywoodien à succès « Gravity » pour se manifester. L'angoisse – plus ou moins raisonnée – d'une véritable menace généralisée pesant sur les satellites et autres stations spatiales est désormais si ancrée que ce ne sont plus les spécialistes passionnés, longtemps restés seuls à se préoccuper de cette évolution, mais aussi les diplomates, donc les Etats, qui tentent de leur côté de parer au plus pressé. Après de nombreux débats, l'idée a été admise d'instaurer une forme nouvelle de régulation des activités internationales dans l'espace. Sous l'égide du Secrétaire général des Nations Unies, un « groupe d'experts gouvernementaux » représentant 15 pays spatiaux majeurs a remis ses travaux en juillet 2013, indiquant de nouveaux principes

(5) Cf. Dominique BOULLIER, « Le 'Hard' du 'Soft' : la matérialité du réseau des réseaux », *CERISCOPE*, 2013, disponible sur le site Internet [ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part2/le-hard-du-soft-la-materialite-du-reseau-des-reseaux](http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part2/le-hard-du-soft-la-materialite-du-reseau-des-reseaux).

d'action et de partage du milieu spatial (6). Ces derniers traduisent des engagements diplomatiques onusiens traditionnels, appelant par exemple à « *renforcer la transparence des activités spatiales* » et invitant les Etats à « *échanger des informations à caractère général sur leurs politiques et leurs activités spatiales et, afin de réduire les risques dans l'espace, à s'informer mutuellement des dangers prévisibles dans certaines situations* » (7). Le document devrait recevoir l'aval imminent de l'Assemblée générale des Nations Unies. Pour autant, le caractère parfois difficile des discussions a montré combien l'espace est devenu l'enjeu d'une confrontation des visions et de calculs politiques et économiques sous-jacents qui concernent en réalité un ensemble très large d'acteurs aux intérêts divers, parfois au sein des systèmes étatiques eux-mêmes. Cela n'est pas la première fois pourra-t-on objecter. A cela près, là encore, que l'impossibilité d'attribuer clairement les responsabilités d'interactions de plus en plus subtiles et indirectes (8) et, par voie de conséquence, les difficultés à établir le fonctionnement ne serait-ce que d'un simple règlement international constituent un fait nouveau dans le jeu des Etats.

Ces exemples d'évolutions complexes dans deux domaines en profonde mutation élargissent aujourd'hui le champ des relations internationales. Elles font intervenir des causes multiples difficiles à démêler et qui exigent différents niveaux de lecture. Elles imposent de comprendre les ressorts internes des dynamiques étatiques qui sont à l'œuvre et qui se nourrissent de dimensions techniques et sociologiques aussi bien que d'aspects juridiques et politiques. A ce titre, la diversité des sujets, des acteurs et des stratégies qui sont en cause exige de redéfinir nos catégories de pensée pour donner un sens à cette vie internationale. Il s'agit d'un véritable défi qui s'est confirmé au cours des derniers mois.

#### L'EVOLUTION DES STRATEGIES D'ACTEURS FACE A L'INCERTITUDE

L'un des événements marquants de 2013 a bien été le dévoilement de la collecte d'informations électroniques, à l'échelle industrielle – avec pour cibles aussi bien les gouvernements que les individus –, par l'agence de sécurité nationale (NSA) américaine. Les données informatiques sont désormais des ressources, des « biens » qu'il faut s'approprier et, à ce titre, ce phénomène n'indique rien de fondamentalement nouveau dans les rapports entre les hommes ou entre les Etats. La nouveauté réside plutôt dans l'ampleur même de cette « cueillette », qui constitue la caractéristique principale du système dénoncé par le « Whistle Blower » Edward Snowden, ex-contractant à la NSA désormais exilé en Russie et qui, soudain, se décide, le 5 juin 2013, à révéler au monde par l'entremise du

(6) Groupe d'experts gouvernementaux sur les mesures de transparence et de confiance relatives aux activités spatiales, Note du Secrétaire général en l'application de la résolution 65/68 de l'Assemblée générale, A/68/189, 29 juil. 2013, 23 p.

(7) *Ibid.*, p. 15.

(8) A ce titre, cette évolution générale mettant aux prises les responsabilités privées et publiques n'est pas sans rappeler le contexte des confrontations sur l'environnement, même si les deux débats sont bien sûr très distincts dans leurs détails.

quotidien britannique *The Guardian* (9) l'existence du programme PRISM. Ce gigantesque « chalut » à information est, nous annonce-t-il, tiré sans relâche par des plates-formes anglo-saxonnes dont les responsables sont désireux d'intensifier leurs moyens d'espionnage sous commandement américain. La pêche n'est apparemment pas sélective et les déclarations visant à démontrer que seul était pris le « gros poisson » terroriste ont été rapidement battues en brèche au fil des « découvertes » distillées semaines après semaines par Snowden.

A nouveau, la pratique de l'espionnage est ancienne évidemment, mais la succession d'informations presque journalières a montré un effort massif à l'encontre d'alliés supposément proches. Les pays cibles, peu enclins à réagir au début, ont finalement demandé quelques explications aux Etats-Unis, voire à la Grande-Bretagne, son partenaire visiblement zélé. C'est l'Union européenne, puissance politique encore en devenir, qui a finalement le plus fortement réagi vers cet Etat membre. Il s'agissait sans doute d'empêcher que les responsables britanniques – qu'on imagine rompus aux vertus de *l'understatement* – ne puissent s'en tirer en indiquant simplement qu'ils avaient marqué ici une forme quelque peu paroxystique de leur euroscepticisme... Toujours est-il qu'au long des six derniers mois de l'année 2013, les éléments nouveaux en provenance de Snowden ont embrasé la planète diplomatique au point de mettre l'exécutif américain dans une position défensive inédite. Barack Obama s'est ainsi engagé, au moins symboliquement, à une remise à plat du fonctionnement de ses services secrets. Dans les médias, ces développements ont durablement éclipsé les attaques informatiques en faisant des Etats qui en étaient *a priori* victimes les principaux instigateurs d'un espionnage électronique à l'ampleur encore inconnue.

Il faut le répéter, c'est moins le fait qu'un tel espionnage existe – à ce titre les étonnements ne laissent pas d'étonner – que le procédé lui-même – la collecte exhaustive – qui nourrit des interrogations. Faut-il désormais tout savoir pour bien savoir ? Tel semble être en effet le principe de fonctionnement de tels programmes (10) à l'ère du « tout numérique » et de la communication de masse, qu'elle soit officielle, médiatique, ou individuelle, par le biais par exemple des réseaux sociaux. L'effort consenti est considérable et semble traduire une forme d'effroi vis-à-vis d'un monde qui n'en finit pas de sortir de la Guerre froide, cette période historique moderne qui avait figé les codes internationaux en en stabilisant le sens. Finalement, cette stabilité était peut-être gage de sécurité. Aujourd'hui, la perte de sens effraye (11). Elle ne permet plus aux gouvernements de comprendre à coup sûr leur environnement. Plus encore, elle fait craindre l'inefficacité de l'action. Les développements

(9) Glenn GREENWALD, « NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily », *The Guardian*, 5 juin 2013.

(10) Dernière révélation en date, la collecte de « milliards » de données de géolocalisation par jour relatives à des téléphones portables individuels dans le cadre du programme « *Co-Traveler* ». Cf. Max EHRENFREUND, « NSA tracking phone locations, on 'planetary scale' », *The Washington Post*, 5 déc. 2013.

(11) Cf. notamment le numéro de la revue *Défense nationale*, paru en toute fin d'année 2013 et consacré à des « essais sur l'incertitude », n° 766, janv. 2014. Cf. aussi Xavier PASCO, « Le désordre international comme cadre d'action politique », *Désordre(s)*, CNRS/PUF, 1997, pp. 346-362.

inattendus des « Printemps arabes » en 2012 et de leurs suites en 2013 en ont largement témoigné en ayant laissé l'ensemble des grandes puissances à la fois fascinées et impuissantes.

L'individu, les groupes d'individus, les regroupements de groupes, centres de pouvoir virtuel et changeant au fil de la naissance et de la transformation des réseaux sociaux apparaissent désormais, au moins dans l'inconscient des Etats, comme autant d'acteurs à part entière des relations internationales (12). Il faut aujourd'hui les suivre pas à pas, établir ce que les spécialistes appellent des bases de données relationnelles qui dessineront le profil de chacun à travers ses habitudes, ses déplacements, ses consommations, ses relations ; toutes choses permises par l'explosion des moyens informatiques, mais condamnant du même coup leurs utilisateurs à ingérer des masses de plus en plus considérables d'information sur des milliards d'événements anodins dont l'existence unitaire n'a pas de sens (13). Devant l'incertitude créée par cette perte de sens et cet affaiblissement de la compréhension, face à l'insécurité qu'elles engendrent, le réflexe est de compenser la perte de qualité de l'information par l'accroissement de sa quantité. A. Testart nous dirait peut-être que l'espoir de détenir « *un stock de biens* » – en l'occurrence l'information – continue de créer ce sentiment de sécurité qui a distingué puis structuré ces fameuses sociétés de « *chasseurs-cueilleurs-stockeurs* ». En libérant ce « *stock* », E. Snowden achève finalement de révéler l'individu comme le nouvel ennemi des Etats modernes ou tout au moins comme un acteur à part entière de relations internationales d'un nouveau genre et dont l'avènement a précisément été rendu possible par l'existence de ces moyens techniques et les pratiques que ces derniers ont engendrées.

#### LE RAIDISSEMENT DE L'ACTEUR ETATIQUE EN 2013 : UNE RÉPONSE GLOBALE DU « SYSTÈME INTERNATIONAL » ?

Il se trouve que l'année 2013 s'est traduite par une diplomatie active, mais nerveuse et peu assurée. Elle doit être celle des coups, qui montrent la détermination politique et font vivre l'action publique dans le temps médiatique. Elle a pu le faire avec succès comme dans le cas de l'intervention française au Mali engagée dès janvier 2013 contre plusieurs groupes armés menaçant de défaire l'Etat malien. Le succès d'une action résolue, contre un ennemi « asymétrique » diraient les militaires, mais aussi non étatique, n'est jamais garanti. Les camps sont nombreux, mal définis, aux contours mouvants et en interaction permanente. La réussite de l'action militaire française a été de créer de l'ordre dans le chaos, de définir les parties prenantes et de rétablir une lecture internationale de la situation en évitant la contagion aux régions limitrophes du Mali.

(12) Cf. Séverine ARSÈNE, « Vers une recomposition des pouvoirs : Internet et réseaux sociaux », *CERISCOPE*, 2013, disponible sur le site [internet.ceriscope.science-po.fr/puissance/content/part6/vers-une-recomposition-des-pouvoirs-internet-et-reseaux-sociaux](http://internet.ceriscope.science-po.fr/puissance/content/part6/vers-une-recomposition-des-pouvoirs-internet-et-reseaux-sociaux).

(13) Cf. à ce titre l'article très éclairant d'Hubert GUILLAUD, « Big Data : pourquoi nos métadonnées sont-elles plus personnelles que nos empreintes digitales », sur le blog tenu par ce journaliste du journal *Le Monde*, 13 déc. 2013, [internetactu.blog.lemonde.fr/2013/12/13/big-data-pourquoi-nos-metadonnees-sont-elles-plus-personnelles-que-nos-empreintes-digitales](http://internetactu.blog.lemonde.fr/2013/12/13/big-data-pourquoi-nos-metadonnees-sont-elles-plus-personnelles-que-nos-empreintes-digitales).

La façon d'agir rapidement sur le terrain par le biais de forces légères, douées d'une grande capacité de manœuvre et présentes au sein même des populations a sans doute permis de créer la surprise chez des adversaires progressivement coupés de leurs bases. La technique militaire mise en œuvre est d'ailleurs déjà perçue comme une référence par les armées étrangères, soucieuses de s'adapter elles aussi à ces nouveaux types de conflits. Il reste que le résultat politique de plus long terme n'est lui pas assuré malgré des élections intervenues dans la foulée pour ancrer cette réussite. Les problèmes liés à la fragilité militaire et politique de l'État malien demeurent, tant à l'intérieur de ses frontières qu'à l'extérieur. La présence militaire française initialement destinée à se réduire progressivement ne pourra sans doute pas trouver de substitut efficace avant des années. La viabilité d'un État vient de sa capacité à réguler les conflits internes entre groupes opposés en se basant s'il le faut sur le « *monopole de la violence physique légitime* », l'apanage de l'État moderne selon Max Weber (14). Autant dire que ce critère est loin d'être rempli. Pour autant, l'action française, aidée des troupes africaines, a pu redonner un sens à cette légitimité et éviter, par le seul fait du soutien apporté au pouvoir malien par ses voisins africains, la délégitimation de l'État et la remise en cause de son intégrité.

Le cas syrien est sans doute beaucoup plus épineux. Livré à une guerre civile entre un pouvoir autoritaire délégitimé et des groupes armés tentant de faire prévaloir leurs visions d'un avenir le plus souvent dénué d'horizon démocratique, la Syrie n'a finalement fait l'objet que de pétitions de principe de la part des démocraties occidentales. En première analyse, la difficulté d'opérations militaires face à un pays très défendu, bénéficiant d'une technologie russe pour partie relativement moderne, semblent avoir incité à la prudence en dépit de discours diplomatiques très vifs, notamment de la part de la France. Le désaccord diplomatique avec la Russie – et la Chine – avéré au niveau même du Conseil de sécurité achevait de compliquer toute situation de conflit ouvert dans un pays qui demeure très divisé. De façon plus implicite et plus profonde, l'incertitude quant aux acteurs du conflit a sans doute également beaucoup compté dans ces hésitations. L'impossibilité de bien définir le contour des groupes en lice, celui des individus qui les composent et l'origine des soutiens dont ils peuvent bénéficier a rendu l'intervention occidentale plus improbable au fil des mois. La crainte de libérer des forces incontrôlables, c'est-à-dire peu à même de s'inscrire dans des relations diplomatiques classiques, a fait préférer des formes étatiques connues, quand bien même on s'accorde sur le fait que ceux qui les incarnent doivent être remplacés. À ce titre, il est intéressant de noter les évolutions récentes dans les discours officiels de responsables américains qui soulignent aujourd'hui la nécessité d'interagir avec l'État syrien. Au lendemain de Printemps arabes qui posent plus de questions qu'ils n'apportent de réponses simples aux transitions du monde moyen-oriental, l'évolution du conflit intra-syrien en 2013 démontre en définitive la nécessité ressentie par la communauté internationale de garder l'État comme acteur central des rela-

(14) MAX WEBER, *Le Savant et le politique*, Editions Plon, Paris, 1959, p. 101.

tions internationales. Ce point fait sans doute consensus au-delà des différences, voire des différends politiques.

Le cas iranien semble achever la démonstration. Les dernières années ont en effet été marquées par des relations diplomatiques très difficiles entre ce pays et les puissances occidentales sur le sujet du développement supposé d'armes nucléaires par l'Iran. Il s'en est suivi l'application de sanctions strictes sous la forme d'un embargo international dont l'effet au fil des années a contribué à affaiblir l'économie du pays. Or la survenue d'élections en juin 2013 amenant au pouvoir Hassan Rohani, chef de file des modérés, a permis la reprise des discussions avec les Etats-Unis amenant finalement à la signature d'un accord préliminaire à Genève entre l'Iran et les pays négociateurs (Etats-Unis, Chine, Russie, Grande-Bretagne, France et Allemagne). Les parties garantissent respectivement de ne pas enrichir l'uranium au-delà de 5% – et de ne pas installer de nouvelles centrifugeuses. En retour, il s'agit de ne pas imposer de nouvelles sanctions pendant les six mois à venir. L'accord, qui prévoit aussi que l'Iran gèle ses stocks d'uranium enrichi à 20%, a été loué dans les capitales occidentales mais n'a pas convaincu tous les spécialistes. En réalité, pour les cinq pays négociateurs, de nombreuses incertitudes subsistent quant aux mérites réels de cet accord et l'impression domine d'un texte permettant surtout de garder le dialogue ouvert avec un pays dont les mécanismes démocratiques ont fonctionné *a minima*. Ces derniers ont après tout permis le renouvellement de l'exécutif politique et le maintien d'un dialogue entre Etats, ce qui était primordial. Il s'agissait d'abord pour la communauté internationale de conforter le nouvel arrivant et de confirmer la poussée qui lui a permis de conquérir le pouvoir. En cela, le cas iranien s'éloigne bien des évolutions arabes, pour lesquelles précisément c'est bien l'absence d'interlocuteurs habituels, choisis selon des règles admises, qui sème la confusion sur la scène internationale. En validant la transition politique iranienne, le texte signé en novembre signifiait aussi l'attachement de la communauté des puissances occidentales à définir l'Etat légitime comme acteur primordial des relations internationales.

De ce point de vue, l'accord avec l'Iran envoie aussi un message clair aux peuples désireux de révolutions et oublieux des règles internationales, quelle que soit finalement la nature juste ou non de leurs causes. Cette lecture qui a prévalu au Mali et en Syrie fera sans doute jurisprudence pour l'engagement de conflits futurs. Elle fait en tout cas aujourd'hui consensus entre les principales puissances militaires et l'année 2013 peut à ce titre être considérée comme marquant une volonté politique de retourner aux fondements de la politique internationale alors que de nouvelles forces ou de nouveaux acteurs tentent de s'imposer. Bien sûr, l'avenir dira où se trouvent les « tendances profondes » chères aux historiens modernes.

#### L'IMPOSSIBILITÉ DE « SOLUTIONS » UNIVOQUES

Dans chacun de ces cas, cette volonté de conserver une structure stable au dialogue international ne signifie évidemment pas l'absence complète de

bouleversements géopolitiques ou stratégiques. L'évolution en cours en Iran comporte par exemple d'importantes conséquences possibles en termes d'alliances régionales et internationales et elle pourrait se traduire à terme par d'importants changements dans les équilibres stratégiques. Il ne s'agit pas non plus de nier que le sort du Moyen-Orient se joue pour partie en Syrie. La présence constante et très active de la Russie en arrière-plan de ce conflit suffit à faire prendre conscience de l'importance des enjeux liés au remodelage possible de la région qui n'est d'ailleurs évidemment pas sans lien avec l'évolution en Iran. Enfin, dans un cadre différent, la compétition entre grandes puissances pour garantir leur présence africaine reste à l'évidence en toile de fond des événements militaires intervenus dans la zone sub-saharienne. Les rapports géopolitiques demeurent, éventuellement se transforment. Chacune de ces situations traduit des types d'interactions très distinctes, impliquant des types de sociétés différentes aux prises avec des moments spécifiques de leur histoire. Elles sont aussi le résultat de relations d'ensemble. Simplement, face à ces évolutions complexes, mal contrôlées, le facteur de stabilisation espéré par les nations occidentales réside dans le maintien d'un contrôle interne de nature étatique, analyse sur laquelle semblent s'accorder l'ensemble des Etats concernés, qu'ils soient directement acteurs ou observateurs attentifs.

Or le pari n'est pas gagné. Car c'est surtout dans la viabilité et dans l'avenir des solutions politiques apportées par les Etats que résidera leur capacité à s'imposer comme des acteurs demeurés incontournables. L'histoire récente l'a bien montré. Les suites des conflits sont sans doute plus importantes que leur issue strictement militaire. C'est là tout l'enjeu de l'avenir du Mali. C'est également désormais l'enjeu de l'avenir de la République centrafricaine, dont les conflits internes ont surgi comme le dernier événement international marquant pour la France en fin d'année 2013. La mise en jeu de forces religieuses, sociales, ethniques, ressurgit comme le facteur d'antagonismes inéluctables dans des pays qui restent soumis à des crises humaines, parfois humanitaires répétées pour lesquelles la communauté internationale n'a en réalité que très peu de solutions. Or, de l'Afrique noire aux rives moyen-orientales de la Méditerranée, c'est précisément par le biais d'une proximité avec les populations (aides économiques et sociales) que les groupes identitaires parviennent le plus souvent à s'installer comme des forces agissantes efficaces, concurrentes des pouvoirs en place.

La véritable question est donc de savoir si cette tendance actuelle à la substitution de pouvoirs, telle qu'elle peut se produire à l'échelle de quartiers, de villes, voire de pays entiers, pourrait à terme prendre forme à l'échelle internationale. D'où, bien sûr, l'importance pour les Etats de contrôler aussi l'émergence de formes nouvelles de pouvoir à l'échelle du globe, ce à quoi ont commencé à s'employer les puissances les plus avancées, au premier rang desquelles les Etats-Unis par exemple, à travers leur programme d'espionnage informatique. Ce dernier traduirait alors plus une forme d'adaptation de l'Etat en tant qu'acteur face à de nouvelles concurrences internationales, voire

constituerait une nouvelle forme de « *softpower* » circonstanciel (15) plutôt qu'il ne manifesterait une modification radicale de son comportement.

Dans ce contexte, le dernier événement international marquant de l'année 2013, l'atterrissage par la Chine d'un premier vaisseau sur la Lune, peut apparaître comme anachronique. Alors même que se joue la survie de l'Etat-nation aux prises avec des sociétés modernes dont les dynamiques semblent lui échapper, la Chine paraît jouer une partition désuète faite de confrontation entre blocs étatiques et tendant à reproduire des images passées de mode. Adopter ce point de vue conduirait à un grave contresens sur la politique chinoise. Reconnaissons en premier lieu que les autorités chinoises ne méconnaissent pas les dangers que fait peser la modernisation de la société sur le contrôle exercé par l'Etat-nation. Quiconque est allé récemment en Chine et a tenté d'y utiliser l'Internet a pu mesurer l'étendue du contrôle exercé sur la société civile. S'il est un pays où les formes d'organisations sociales non étatiques sont étroitement surveillées, c'est bien la Chine. De ce point de vue, ce pays, à sa manière, n'est pas à l'écart des risques de la modernité. Dès lors, l'acte très symbolique qui fait de la Chine la troisième puissance à avoir posé un objet sur la Lune pourrait en réalité procéder d'une volonté de l'Etat chinois de marquer fortement son identité, d'abord au plan international mais aussi au plan interne, en réactivant un nationalisme toujours présent et en l'inscrivant dans l'avenir par le biais d'un rêve collectif de conquête spatiale. Il suffit de consulter la feuille de route éditée sur ce sujet pour prendre conscience de l'effort politique de montée en puissance et de la symbolique qu'elle a pour objectif de véhiculer auprès de la population chinoise.

Ainsi, pour nombre des événements intervenus en 2013, l'hypothèse d'un raidissement des Etats vis-à-vis de l'évolution accélérée des sociétés modernes semble fournir un fil rouge qui a sous-tendu de nombreuses décisions politiques prises dans des situations pourtant très différentes. Ces décisions ont souvent mis en avant ce qui fait la puissance des Etats, qu'il s'agisse de leur capacité normative, de leur puissance économique ou de leur avance technologique. La diversité du monde international tel qu'il vient en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle se traduit pour les Etats par un champ d'action sans cesse élargi, dans lequel la bonne information et son exploitation pertinente sont devenues des ressources et des compétences stratégiques. Encore leur faut-il comprendre que les « solutions » techniques ne se substituent pas aux solutions politiques qui sont nécessaires aux sociétés humaines. Les bouleversements internationaux survenus en 2013 sont là pour en témoigner.

#### INVENTER DE NOUVELLES GRILLES D'ANALYSE ?

En définitive, le débat entre « réalistes » et sociologues des relations internationales reste très actuel. Il met aux prises les observateurs du strict rôle

(15) Cf. par exemple Jean LECA, « 'Soft power'. Sens et usages d'un concept incertain », *CERISCOPE*, 2013, disponible sur le site Internet [ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part2/soft-power-sens-et-usage-d-un-concept-incertain](http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part2/soft-power-sens-et-usage-d-un-concept-incertain).

de l'Etat, soucieux de mesurer l'évolution ses positions normatives aussi bien politiques que morales ; les analystes du jeu des institutions entre elles, institutions d'ailleurs aussi bien publiques que privées qui composent un vaste réseau d'intérêts entrecroisés et font la part belle aux facteurs économiques dans l'analyse ; et, enfin, les spécialistes du « constructivisme », plus attachés à l'étude des signaux faibles qu'à celle des superstructures. La diversité et l'élargissement du champ des relations internationales imposent pourtant de dépasser ces seules dialectiques. Car, au-delà du caractère forcément toujours abstrait et parfois désincarné du débat théorique, un sujet de fond – sans être le seul – pourrait bien être en définitive l'appropriation des « biens » et des pouvoirs qui leur sont attachés, quels que soient en réalité les acteurs concernés. Certains tendront à voir encore dans ces considérations le bien-fondé de visions anciennes, d'inspiration marxiste, des relations internationales. Là encore, l'examen des réalités incite à dépasser ces identifications pour chercher de nouvelles grilles de lecture.

Les événements les plus remarquables survenus en 2013 se caractérisent pour l'essentiel par la coexistence d'acteurs de natures très différentes, qui adoptent des stratégies qui leur sont propres, alors qu'ils sont aux prises avec des situations dont les dynamiques restent difficiles à prévoir et à maîtriser. C'est une réalité. Les Etats eux-mêmes se transforment et composent aujourd'hui une scène diplomatique bien différente de celle qu'ils présentaient au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. En ce sens, l'analyse de ces changements rappelle immanquablement les débats évoqués au début de cet article sur les modèles d'évolution des sociétés humaines. De la même façon, l'analyse des relations internationales doit au minimum faire l'objet d'une remise à plat et d'une réévaluation de ses cadres de références. Sans doute est-ce là l'enseignement principal et le plus constructif qu'on peut tirer d'un examen attentif de la scène internationale en 2013.

## INTRODUCTION

PAR

XAVIER PASCO (\*)

L'odyssée de la National Security Agency américaine mérite sans conteste le prix du scénario le plus haletant de la vie internationale en 2013. La découverte de l'effort sans précédent consacré par les autorités américaines à l'espionnage à grande échelle du monde entier a fait l'effet d'une bombe dans le monde feutré de la diplomatie. En exposant ces pratiques en pleine lumière, leur dénonciation a créé outre-Atlantique un déficit d'image dont il reste à prendre la mesure exacte et a montré par la même occasion toute l'importance prise par les nouvelles technologies informatiques et les réseaux dans la vie des Etats et des citoyens. Cela bien sûr n'est pas une nouveauté pour les observateurs attentifs. L'article de Vincent Joubert montre que ce domaine est depuis plusieurs années l'objet d'une guerre de moins en moins discrète avec, à la clef, de vrais dommages économiques. Le caractère massif des intrusions réalisées dans des systèmes informatiques pourtant protégés, au sein des entreprises les plus stratégiques, manifeste désormais une menace avérée et constante qui nécessite les plus hauts niveaux de protection et justifient de réorganiser les politiques de défense des principaux pays. Et le caractère invisible de cette menace, couplé à un accès désormais très large aux technologies numériques, complique évidemment la situation et ne fait pas de la « cyber-menace » un objet classique de défense. D'une certaine manière, cette évolution concrétise de façon ultime le rapprochement des domaines de la défense – de nature classiquement militaire – et de la sécurité – au spectre plus large –, appelant à faire évoluer les constituants de la sécurité nationale d'un Etat moderne. Pour autant, Vincent Joubert rappelle le rôle central des politiques étatiques dans ces évolutions en nous invitant finalement à nous interroger sur la nature même des Etats modernes.

L'article de Jean-François Bureau nous montre une autre facette des affrontements nouveaux qui structurent aujourd'hui la vie internationale. Alors que les satellites de télécommunication ont une histoire désormais bien connue et constituent un élément stable – et très profitable commercialement – de l'activité spatiale, ces dernières années ont montré un accroissement sans précédent des brouillages opérés depuis le sol par des gouvernements soucieux de

(\*) Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

contrôler les flux d'information destinés à leurs populations. Les chiffres qui nous sont présentés frappent par la soudaineté du phénomène qu'ils décrivent. Ils amènent évidemment à s'interroger sur la crainte suscitée par la diffusion libre des principaux médias dans certains pays et en disent long sur la nature des pouvoirs qui y règnent. Au-delà, ce phénomène nouveau pose aussi la question de la licéité de telles pratiques et des ripostes dont disposent à la fois la communauté internationale – au nom des droits de l'homme – et les opérateurs des communication – gênés dans leur commerce. Jean-François Bureau est bien placé pour détailler ces sujets en tant qu'un des principaux initiateurs du débat international sur la question en sa qualité de directeur institutionnel et des relations internationales d'un des principaux opérateurs européens et mondiaux de satellites de télécommunication, la société EUTELSAT, concernée au premier chef par ces perturbations. A ce titre, son article achève de brosse cette nouvelle lecture de relations internationales à travers un domaine lui aussi en pleine mutation et dont l'emploi croissant dans les sociétés modernes contribue à remodeler en profondeur les relations entre les Etats (1).

(1) Cf. sur ce sujet mon article introductif au présent volume, « 2013, le temps des remises en question ? ».