

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

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

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



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

## 2015, SAUVE QUI PEUT !

PAR

JULIAN FERNANDEZ (\*)

Que garder de 2015 sinon le sentiment d'une *annus horribilis* pour le monde, tant les menaces à la paix et à la sécurité internationales paraissent s'être aggravées et les rares contre-mesures engagées avoir été plutôt inopérantes ? Les relations internationales furent marquées par une escalade des crises observées et par des échecs dans les régulations proposées. Escalade, car le conflit en Syrie, qui se prolonge depuis déjà cinq longues années, atteint indéniablement une sorte de stade suprême, avec la montée en puissance d'acteurs locaux et l'engagement croissant de forces extérieures. Terre d'oppositions locales et terrain d'affrontement régional, la Syrie connaît une crise aujourd'hui multidimensionnelle, à l'instar de l'ensemble de la région. Echecs, car aucune régulation concertée n'a pu répondre efficacement aux tensions et à la diversité croissante des intérêts en jeu dans cette zone. Dans ce mauvais temps, les grandes puissances comme les principales organisations internationales sont restées en retrait. Elles n'ont au mieux agi que de manière désordonnée – chacun a en quelque sorte ramé de son côté. Certains renoncements ont cependant été plus graves que d'autres, à commencer par celui de l'Europe, qui, deux cents ans après le début du concert européen, apparaît plus fragile et désunie que jamais. Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas des effets latéraux ou collatéraux de la situation au Moyen-Orient sur le reste du monde. Les tensions y ont prospéré, entraînant alors un renouveau de la menace terroriste et l'accélération de migrations contraintes, deux conséquences bien différentes mais toutes deux perturbatrices d'un ordre international aujourd'hui incertain.

Certes, le procès de 2015 doit être nuancé car cette année, aussi difficile semble-t-elle avoir été, n'infirme pas totalement des tendances globales plus positives. Les relations internationales ne sont plus aussi violentes qu'elles le furent autrefois – s'agissant du nombre des victimes de conflits

(\*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et directeur du Centre Thucydide (Analyse et recherche en Relations internationales) et directeur adjoint de l'*Annuaire français de Relations internationales* (AFRI).

armés rapporté à la population totale (1). On compte moins d'affrontements interétatiques depuis les années 1950 et une diminution sensible du nombre de guerres civiles après la fin de la Guerre froide. La première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle fut ainsi la plus pacifique que le monde ait connue depuis cent cinquante ans. En un siècle, la terre aura d'ailleurs connu la période la plus meurtrière de son histoire (1914-1947) et l'une de ses périodes les plus clémentes (2001-2015). Plusieurs freins et contrepoids, qu'il s'agisse de la démocratisation ou de la mondialisation économique, limitent désormais les vecteurs de la violence organisée (la rareté des ressources, l'absence d'autorité centrale, l'idéologie, l'injustice, la revanche, etc.). Ils œuvrent en effet, par les normes et la confiance qu'ils peuvent instaurer, à la retenue et au règlement raisonnable des différends. L'impact médiatique de violences en tout genre ne doit donc pas tromper. Ces dernières heurtent d'autant plus qu'elles deviennent plus diffuses, qu'elles ne sont globalement plus le quotidien de populations habituées à vivre sous le règne du droit et de l'état de droit. La tendance est bien celle d'une baisse de la violence politique (conflits armés, crimes de masse, etc.). Songeons, par exemple, que la totalité des morts dans des attaques terroristes depuis 2001 – plus de 60 000 attaques pour plus de 150 000 victimes (2) – est inférieure au bilan d'une seule journée d'offensive lors la terrible bataille de la Somme il y a près d'un siècle. Difficile néanmoins, pour ceux qui vivent dans des sociétés démocratisées et juridicisées, de considérer que la guerre et la violence demeurent encore des caractéristiques, sinon inhérentes aux relations internationales, du moins banales dans le monde tel qu'il est.

Il est vrai que la période actuelle semble plus sombre que les décennies précédentes. Les fronts sont multiples et le retour de puissances contestataires ou l'essor de groupes terroristes globalisés inquiètent. Alors qu'on célébrait en 2015 les soixante-dix ans de la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU), le sentiment d'une dégradation sécuritaire domine. L'année passée s'est ainsi ouverte et s'est refermée par des actes terroristes ; le nombre de victimes d'attentats ne cesse d'augmenter depuis 2011 et le début de la guerre en Syrie. 2015 apparaît bien comme une année de montée aux extrêmes. La Syrie est la plus grave crise humanitaire que les institutions onusiennes aient jamais eu à affronter. Tout le Moyen-Orient semble menacé par une sorte de guerre froide régionale entre l'Arabie saoudite et l'Iran, qui se livrent plusieurs affrontements par

(1) Cf. en ce sens l'étude remarquable de Steven PINKER, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*, Viking Books, 2011, 832 p. ; le rapport général du Human Security Report Project (*Human Security Report 2013 : The Decline in Global Violence: Evidence, Explanation, and Contestation*, Human Security Press, Vancouver, 2013, disponible sur le site Internet [www.hsrgroup.org/docs/Publications/HSR2013/HSRP\\_Report\\_2013\\_140226\\_Web.pdf](http://www.hsrgroup.org/docs/Publications/HSR2013/HSRP_Report_2013_140226_Web.pdf). Les deux se reportent à l'Uppsala Conflict Data Program's (UCDP's), auquel on peut accéder à l'adresse [www.ucdp.uu.se/gpdatabase/search.php](http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/search.php). Cf. également l'étude d'André LARANÉ, « 2001-2011 : la décennie la moins violente depuis 1840 », *Hérodote*, disponible sur le site Internet [www.herodote.net/2001\\_2011\\_la\\_decennie\\_la\\_moins\\_violente\\_depuis\\_1840-article-1193.php](http://www.herodote.net/2001_2011_la_decennie_la_moins_violente_depuis_1840-article-1193.php).

(2) Cf. la recension, selon l'indice de paix mondiale proposé par le *think tank* Institute for Economic and Peace (Vision of Humanity), disponible sur le site Internet [www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/global-peace-index](http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/global-peace-index).

procuration (Syrie, Iraq, Yémen ou Bahreïn). Bien d'autres situations ont également suscité de l'inquiétude, qu'il s'agisse de nouvelles tensions en mer de Chine, des massacres au Burundi, de la prolifération nord-coréenne, par exemple. Cependant, nombre des différentes menaces à la paix et à la sécurité internationales peuvent aujourd'hui être rattachées au chaos syrien. Et aucune n'égale, pour sa dimension globale, celle que représente l'Etat islamique (Daech) comme tête de pont du terrorisme mondial. La liste des Etats frappés par des attentats revendiqués ou endossés par une organisation terroriste islamique apparaît en 2015 plus longue et variée que jamais : en France, au Nigeria, en Libye, au Pakistan, au Danemark, au Mali, en Tunisie, au Yémen, au Kenya, au Koweït, en Egypte, en Turquie, au Cameroun, au Liban, aux Etats-Unis, etc. On se souvient, entre autres, des appels d'Ayman Al-Zawahiri (Al Qaïda) ou du calife Ibrahim (Daech) à multiplier les attentats en Occident.

Vingt ans après la parution de son livre, les événements de 2015 donnent-ils alors raison à Samuel Huntington et à sa thèse sur le choc des civilisations, si souvent déconstruite que sa résilience apparaît finalement remarquable ? Sa théorie offre une lecture simple et manichéenne, quelque part rassurante quant aux responsabilités de l'Occident dans la montée de l'« *hyperterrorisme* » (3). Reconnaissons aussi que les positions d'Al Qaïda ou de Daech peuvent *a priori* donner du crédit à une vision huntingtonienne des relations internationales. Hier, la prise de Kaboul par les Talibans – créant l'Emirat islamique d'Afghanistan avec à sa tête le mollah Mohammad Omar, décédé en 2015 – permettait la construction d'un fief territorial pour Al Qaïda. L'organisation multipliait les vindictes anti-américaines ou occidentales (4). Aujourd'hui, la proclamation en juillet 2014 – le jour de la célébration de l'indépendance des Etats-Unis – d'un califat par Abou Bakr Al-Baghdadi et sa volonté de soumettre le monde « d'Est en Ouest » représentent une nouvelle ère dans la contestation des valeurs et de l'existence de l'Occident. L'émergence de l'Etat islamique, qui n'a jamais été aussi puissant qu'en 2015, a pu entraîner nombre d'intégristes ou de jeunes sans repères. Et le calife Ibrahim d'exhorter les Musulmans à rejeter « la démocratie, la laïcité, le nationalisme et les autres ordures de l'Occident » (enregistrement, juin 2014). Dès lors, à la suite d'attentats spectaculaires, beaucoup n'hésiteront pas à reprendre la formule honnie de Samuel Huntington et à parler, au regard de la guerre contre le terrorisme,

(3) On connaît cette expression de François Heisbourg (*Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, 2001), qui renvoie à la capacité d'acteurs non étatiques à commettre des violences de masse contre des civils, en ayant notamment recours aux nouvelles technologies pour la préparation ou la conduite de ces attentats et sans revendications rationnelles ou raisonnables. Il faut néanmoins souligner que le recours par les terroristes à des armes de destruction massive ne s'est finalement pas produit, ce qui laisse encore un stade supplémentaire dans l'« hyperterrorisme ».

(4) On se rappelle, en 1998, de l'appel au *djihad* pour libérer les lieux saints musulmans : « Tuer les Américains et leurs alliés civils et militaires est un devoir individuel pour chaque musulman qui peut le faire partout où il lui est possible de le faire jusqu'à la libération de la mosquée d'al-Aqsa et de la mosquée al-Haram de leur mainmise » (Déclaration du Front islamique mondial pour le *djihad* contre les Juifs et les croisés, fév. 1998).

d'une « guerre de civilisations » (5). L'expression, à l'écho médiatique important, permet, il est vrai, de persuader à moindre frais, de justifier une évolution exceptionnelle du droit commun des libertés publiques ou de s'aventurer dans des opérations extérieures douteuses.

L'année 2015, par les problèmes qu'elle a pu poser, souligne surtout la faiblesse des réponses et régulations apportées. Les manques sont doubles. Le monde souffre d'abord d'un déficit de pouvoir – une partie croissante des Etats ne parviennent plus à préserver leurs institutions et à garantir leur ordre interne. Il souffre ensuite d'un déficit de puissance – avec la fragmentation entre plusieurs acteurs des capacités d'assurer une stabilité minimale des relations internationales. Que dire de cette impuissance générale ? Elle paraît liée à la (re)configuration des rapports de forces et à une répartition encore bien incertaine de la capacité à dominer ses pairs. L'ordre actuel est ainsi trouble. Longtemps, l'organisation des rapports internationaux fut facile à lire – au moins rétrospectivement. Le XXI<sup>e</sup> siècle, en revanche, résiste pour l'instant aux grilles classiques. Il faut dire que le monde est certainement plus segmenté qu'auparavant, avec le développement d'une scène économique semi-autonome, avec l'émergence d'acteurs non étatiques aux objectifs et capacités de nuisance variables (du touriste au terroriste, selon la belle formule de James Rosenau). On s'y perd. Force est de constater chez les acteurs traditionnels, cependant, que le retrait américain du Moyen-Orient n'a pas été compensé par un relais efficace des puissances émergentes ou des institutions intéressées.

Bref, c'est bien par un renouveau des menaces à la paix et à la sécurité internationales et par une certaine faillite des normes et institutions normalement régulatrices que 2015 semble s'être malheureusement distinguée. Il y eut pourtant quelques avancées, minces mais réelles. On y reviendra. Cependant, elles semblent bien insuffisantes, en l'état, pour répondre efficacement aux défis rencontrés.

#### CRISES LOCALES, MENACE GLOBALE

La situation au Moyen-Orient a évidemment dominé cette année de relations internationales. On peut y identifier trois scènes de crises, trois scènes de crimes, qui se superposent, partagent leurs acteurs et s'influencent mutuellement, contribuant ainsi à une lecture difficile et à un règlement encore plus délicat des instabilités en question. La scène syrienne, d'abord, avec le prolongement du conflit armé dans une guerre de positions qui ne saurait permettre, à ce stade, une sortie de crise à court terme. La scène mésopotamienne, ensuite, où le califat apparaît s'être renforcé en 2015 face aux défaillances syriennes ou iraqiennes et poursuit

(5) Cf., par exemple, les propos du Premier ministre de la France en janvier 2015, après les attentats de Paris, ou, plus récemment, Jean-Louis BOURLANGES, « Les violences à Cologne nous font découvrir le choc des civilisations au quotidien », *Le Figaro*, 14 janv. 2016.

une double stratégie territoriale et universelle. La scène régionale, enfin, où l'opposition entre l'Iran et l'Arabie saoudite atteint des proportions certainement sans précédent dans une sorte de guerre de mouvements où les avancées diplomatiques et opérationnelles de Téhéran donnent de l'appréhension à Riyad et la contraignent, entre autres, à des positions plus dures et à des offensives multiples. En somme, c'est bien l'ensemble du Moyen-Orient qui s'embrase, avec la multiplication d'oppositions médiates et d'instrumentalisations, sur fond de ruptures d'équilibres entre les puissances chiites et sunnites comme entre la Turquie et les acteurs kurdes. Dans la recherche des responsabilités au désordre de la zone, les responsabilités locales sont nombreuses. Celle du régime syrien apparaît cependant écrasante.

### ***Conflits pluriels au Moyen-Orient***

On rappellera, en premier lieu et s'agissant de la scène syrienne, que le pays a basculé dans la guerre civile parce que le pouvoir de Bachar el Assad n'a pas su répondre autrement que par la corruption et la violence aux demandes des différentes communautés qui composent l'assise sociale de cet Etat, manipulant ou contraignant certaines contre la majorité sunnite, se montrant incapable de toute réforme d'envergure et d'offrir justice et perspectives à une population six ou sept fois plus importante en 2011 qu'en 1950 et dont le quart a moins de 25 ans. Ce sont les forces du régime qui sont responsables de l'immense majorité des 250 000 morts, au moins, du conflit. Et les exactions se poursuivent. En 2015, l'observatoire syrien des droits de l'homme aurait ainsi recensé plus de 17 000 « bombes-barils » lancées par le régime sur les opposants et causant la mort d'au moins 2 000 personnes, dont de nombreux civils ne participant pas directement aux hostilités (6). De nouvelles révélations sont également venues éclairer l'atrocité des autorités. On les doit notamment à « César », ce photographe militaire ayant fait défection et témoignant par son œuvre des milliers de persécutés dans les centres de rétention du pouvoir (7). Sur le terrain, la situation paraît de toute façon s'être figée, quatre acteurs différents se partageant zones d'influence ou de contrôle : les forces régulières composées notamment d'Alaouites et de proches du régime ; les rebelles dont on peine à identifier et à rassembler les différentes factions ; les Kurdes syriens qui se méfient des Arabes et doivent combattre sur deux fronts en raison de l'hostilité turque ; et les forces sunnites intégristes affiliées à Al Qaïda ou à l'Etat islamique. Chacun bénéficie du concours et du soutien d'Etats tiers ou d'entités extérieures. Cependant, aucun ne peut prétendre à un territoire continu et à un ascendant décisif sur ses adversaires. Le scénario

(6) Rapport publié le 10 janvier 2016 et disponible sur le site Internet [www.sn4hr.org/wp-content/pdf/english/At\\_least\\_17318\\_explosive\\_barrels\\_in\\_2015\\_en.pdf](http://www.sn4hr.org/wp-content/pdf/english/At_least_17318_explosive_barrels_in_2015_en.pdf).

(7) Garance LE CAISNE, *Opération César*, Stock, Paris, 2015, 224 p. ; le rapport de Human Rights Watch, *If the Dead Could Speak. Mass Deaths and Torture in Syria's Detention Facilities*, 2015, disponible sur le site Internet [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

en cours apparaît être celui d'une atomisation du territoire, sur le modèle somalien. Et comment négocier lorsque chacun a de bonnes raisons de croire que l'autre profitera de toute concession pour se venger des crimes perpétrés durant ces années de sévices et de violences ? Comment faire accepter qu'une quelconque transition maintienne encore temporairement au pouvoir le symbole de ces exactions, au comportement initialement complaisant avec l'Etat islamique ?

La scène mésopotamienne, en deuxième lieu, renvoie en 2015 aux avancées de Daech. Un an après sa proclamation à Mossoul, le califat a su maintenir et donc renforcer ses positions, même s'il a pu essuyer quelques revers, notamment dans les zones à majorité de peuplement kurde, où l'organisation ne peut compter sur un fort soutien populaire (8). La tactique de l'Etat islamique se dévoile. Elle est double : gagner des fiefs territoriaux – en consolidant son assise en Iraq et en Syrie tout en multipliant son emprise dans le reste du monde sunnite – et susciter des ralliements – en montrant sa capacité à frapper partout, en séduisant les plus fragiles par sa puissance affichée et fantasmée. Sur le plan territorial, Daech continue de contrôler un tiers de la Syrie et de l'Iraq (environ 80 000 km<sup>2</sup>), où vivent près de 10 millions d'habitants. L'organisation est également parvenue à prendre des villes symboles, sa conquête de Palmyre est ici significative (9). L'Etat islamique a surtout mis en œuvre une administration quasi étatique de ses provinces avec un système de censure et de propagande relativement efficace (10). Daech avance ainsi dans sa quête du statut d'Etat. L'organisation dispose maintenant de sa police, de ses tribunaux, de ses institutions qui collectent l'impôt, d'une administration territoriale divisée en plusieurs provinces. Elle a tenté en 2015 d'assurer un minimum de services à la population (état civil, par exemple), de battre sa propre monnaie et d'instaurer un nouveau système éducatif. L'Etat islamique a considérablement accru sa pression sur les habitants de Mossoul et des autres villes de la zone qu'il contrôle, notamment sur le plan financier – la majorité de ses ressources provenant des confiscations et des taxes, non du pétrole (11). Il semble néanmoins que le soutien à l'Etat islamique augmente parmi les populations soumises à son régime (12). Le sentiment

(8) On peut lire le très beau livre de Patrice FRANCESCHI, *Mourir pour Kobané*, Des Equateurs, Paris, 2015, 143 p.

(9) Cf. le témoignage de Paul VEYNE, *Palmyre, l'irremplaçable trésor*, Albin Michel, Paris, 2015, 144 p.

(10) « Principles in the Administration of the Islamic State », documents recueillis par Aymenn Al-Tamimi, chercheur à l'Université de Cardiff, publiés et commentés par *The Guardian*, 7 décembre 2015, disponible sur le site <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/07/islamic-state-document-masterplan-for-power>.

(11) Voy. en ce sens les documents obtenus par Aymenn Al-Tamimi, « Unseen Islamic State Financial Accounts for Deir az-Zor Province », 5 octobre 2015, disponible sur le blog du jeune chercheur <http://www.aymennjawad.org/17916/the-archivist-unseen-islamic-state-financial> et repris par de nombreux sites et médias.

(12) A Mossoul, notamment, une enquête montre que chez les personnes interrogées près de 40% d'entre elles considèrent que Daech représente leurs intérêts et leurs positions, voy. l'article de Shane Dixon KAVANAUGH, « Isis is Still Winning Hearts And Minds in Iraq », *Vocativ*, 23 décembre 2015, disponible sur le site <http://www.vocativ.com/news/263774/isis-is-still-winning-hearts-and-minds-in-iraq/>, qui reprend et renvoie aux résultats d'une enquête de terrain assez stupéfiante.

d'une absence d'alternative domine les populations en cause, qui n'ont confiance ni dans l'armée iraquienne dominée par les Chiites ni dans les forces kurdes ou étrangères. Sur le plan universel ou transnational, Daech a continué d'attirer nombre d'étrangers dans ses rangs et a obtenu en 2015 l'allégeance de plusieurs autres groupes djihadistes. Son emprise globale apparaît ainsi croissante et ses bastions plus nombreux qu'autrefois.

Enfin, sur la scène régionale, l'année 2015 est celle de l'opposition débridée entre l'Iran et l'Arabie saoudite. Une telle rivalité exacerbe les clivages initialement limités à des parties du Moyen-Orient. Deux événements ont notamment incité l'Arabie saoudite à s'engager de manière croissante contre l'Iran et à durcir une opposition qui complique tout règlement « micro » des conflits dans la région : l'accord sur le nucléaire du 14 juillet entre l'Iran et les « P5+1 » (Etats-Unis, Russie, Chine, France, Royaume-Uni et Allemagne) et la succession, dans un contexte difficile, du roi Abdallah. S'agissant d'abord de l'accord trouvé dans la crise de prolifération, l'avancée diplomatique est indéniable et permet, entre autres, de limiter l'enrichissement d'uranium et la production de plutonium de Téhéran comme de renforcer les inspections internationales en contrepartie d'une levée graduelle des sanctions contre le régime. Toutefois, l'Arabie saoudite craint alors que l'Iran ne sorte trop renforcé politiquement et économiquement de ces années de négociation et puisse ainsi encore étendre son influence et encercler le royaume en dominant l'Iraq au Nord, Bahreïn à l'Est ou le Yémen au Sud. Autrement dit, cette sortie de crise et ce rapprochement attendu entre l'Iran et les Etats-Unis a comme effets secondaires de tendre les relations entre l'Iran et Israël et de rompre un environnement et un contexte jusqu'alors plutôt favorables à Riyad (fragilités de l'Egypte, de la Syrie et de l'Iraq ; isolement croissant des rivaux turc et qatari ; *leadership* incontesté au sein du Conseil de coopération du Golfe). S'agissant ensuite de la situation interne à l'Arabie saoudite, des difficultés politiques et sécuritaires ont dominé l'année 2015. Le décès du roi Abdallah en janvier a ainsi ouvert une succession compliquée, alors que le pays est également menacé par l'émergence d'un sunnisme radicalisé. Le roi Salman s'est ainsi imposé face à des héritiers plus âgés mais moins puissants. Il a immédiatement bousculé l'ordre de succession en écartant Muqrin, le plus jeune des fils encore en vie du roi fondateur Abdelaziz, et en s'entourant de deux ministres forts, Mohamed Ben Nayef et Mohamed Ben Salmane. Cette prééminence retrouvée de la branche des Soudayris n'empêche pas les trois hommes d'être en rivalité. Ce *triumvirat* s'est également lancé dans une surenchère sur le plan de la sécurité, en particulier au Yémen, avec un engagement dans un conflit que Riyad ne doit pas perdre mais qu'elle ne peut probablement gagner. Dans un contexte de forte opposition interne aux dirigeants saoudiens, la bousculade mortelle à La Mecque en septembre ayant également nourri les critiques contre le pouvoir, l'Arabie saoudite a pu être tentée par une



escalade dans ses engagements extérieurs afin de renforcer sa cohésion interne (13).

Dans ce contexte, l'or noir est devenu une arme dans les tensions entre l'Arabie saoudite, premier exportateur mondial, et l'Iran, aux ressources potentielles immenses. En produisant davantage, Riyad et ses alliés veulent notamment affaiblir l'Iraq et l'Iran, lequel devrait bientôt de nouveau pouvoir exporter licitement son pétrole et ainsi redresser son économie fragilisée par des années de sanction. Cette politique explique, entre autres facteurs (on pense aussi à la révolution des pétroles de schiste et à la levée de l'interdiction d'exporter du pétrole américain), la baisse spectaculaire du cours du baril en 2015. Néanmoins, la pratique coûte également beaucoup à l'Arabie saoudite, alors que ses interventions extérieures pèsent déjà fortement sur son budget. Il faut espérer que l'effondrement des revenus énergétiques conduise les grands acteurs de l'échiquier moyen-oriental (l'Arabie saoudite, la Russie ou l'Iran) à davantage de retenue et de concessions. Toutefois, il en faudra certainement un peu plus pour que les perspectives régionales soient moins sombres qu'elles ne le furent en 2015.

### *Effets singuliers sur le monde*

L'enchevêtrement de crises au Moyen-Orient aura souligné en 2015 combien ces situations locales peuvent avoir des conséquences globales pour la paix et la sécurité internationales. On pense en particulier au renouveau de la menace terroriste et à l'impact des migrations contraintes pour la stabilité interne et les relations diplomatiques des Etats visés. L'année passée aura été celle d'une mutation du terrorisme mondial et, en parallèle, d'un afflux sans précédent de demandeurs de protection. On le sait, le terrorisme aura borné le XX<sup>e</sup> siècle. De l'attentat de Sarajevo aux attentats du 11 septembre, il a changé de visage, de moyens, de revendications, mais on le reconnaît à sa capacité de nuisance et à sa remise en cause d'un ordre établi : le concert européen du XIX<sup>e</sup> siècle en 1914, l'ordre de 1945 depuis 2001. Ses conséquences ne sont pas les mêmes bien évidemment : guerre totale, interétatique et finalement brève en 1914 ; guerre limitée, asymétrique et longue après 2001. La montée en puissance de Daech en 2015 renouvelle encore le genre de la menace terroriste et souligne ainsi qu'elle s'inscrit dans le long terme. La proclamation du califat, sa prétention à exercer son autorité politique et militaire sur l'ensemble du monde islamique, l'audience médiatique dont il bénéficie et les moyens dont il dispose ont contribué à obtenir le ralliement de nombre de groupes terroristes dans le monde. L'organisation développe ainsi des sortes de filiales en Afghanistan, au Pakistan, dans le Caucase,

(13) Cf., entre autres, Project on Middle East Political Science, *The Gulf's Escalating Sectarianism*, 5 janv. 2016, disponible sur le site Internet [pomeps.org/wp-content/uploads/2016/01/POMEPS\\_BriefBooklet28\\_Sectarianism\\_Web.pdf](http://pomeps.org/wp-content/uploads/2016/01/POMEPS_BriefBooklet28_Sectarianism_Web.pdf); Toby MATTHIESEN, *The Other Saudis. Shiism, Dissent and Sectarianism*, Cambridge University Press, 2014, 292 p.

en Tunisie, dans le Sinaï égyptien, au Nigeria, à Gaza, au Yémen, au Bangladesh, en Indonésie et jusqu'en Arabie saoudite. Elle peut revendiquer une influence sur un arc qui s'étend du Pakistan au Nigeria et devenir un acteur géopolitique majeur en Afrique. La déclaration d'allégeance de Boko Haram, l'organisation terroriste aux attentats les plus meurtriers, est ici particulièrement importante. Le groupe s'inspire désormais des techniques de communication de Daech avec de nouvelles vidéos et la proclamation de califats comme dans l'Etat de Borno. Plus généralement, la formation d'un réseau global permet une plus grande résonance des actions engagées et l'obtention de moyens humains et matériels supplémentaires. Il suscite également une sorte de course aux massacres médiatisés chez les réfractaires, encore affiliés à Al Qaïda ou non, afin de concurrencer l'écho de la mondialisation de Daech. En somme, l'émergence de plusieurs multinationales djihadistes ne peut que radicaliser les positions de chacun et affaiblir encore la sécurité des Etats visés par leurs opérations, qu'elles puissent être directement imputables aux groupes djihadistes ou l'œuvre de « loups solitaires » fascinés par l'une de ces structures.

Deux situations sont devenues particulièrement préoccupantes : celles de l'Afghanistan et de la Libye, deux terres attaquées par des coalitions principalement occidentales, deux échecs dans la reconstruction ou l'accompagnement après l'ingérence, deux pays où l'influence de Daech s'est considérablement accrue en 2015. Alors que les troupes des Etats-Unis et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) continuent à se retirer du pays, les Talibans ont attaqué les forces afghanes sur de multiples fronts, notamment au Sud, à l'Est et même au Nord avec la prise temporaire de Kunduz. Ils n'ont d'ailleurs jamais contrôlé autant de territoires depuis l'intervention américaine en 2001. La leçon est claire : il est impossible de compter sur une armée solide sans un gouvernement opérationnel et légitime. En somme, l'Afghanistan de 2015 rappelle l'Iraq de 2011, avec une très forte dégradation sécuritaire et une radicalisation sunnite à la suite du retrait des contingents américains. Les Talibans se voient d'ailleurs aujourd'hui concurrencer par l'Etat islamique, qui compterait maintenant plusieurs milliers de combattants sur place, en particulier dans l'Est. Dans un pays à la situation chaotique, la percée de Daech, qui paie mieux ses affiliés et bénéficie d'une plus grande aura, représente une difficulté supplémentaire pour la sécurisation du pays et présente le risque majeur d'un nouveau fief pour l'Etat islamique. En Libye, également, l'organisation djihadiste profite des divisions entre le camp de Tobrouk et celui de Tripoli, comme de la paralysie économique du pays. Le groupe djihadiste s'étend à l'Est, dans le « croissant pétrolier », et à l'Ouest, en attaquant notamment Zliten. L'année 2015 marque ainsi l'ancrage de Daech autour de la ville de Syrte et sa capacité à progresser vers les terminaux pétroliers et à menacer les milices qui lui sont hostiles, à Misrata par exemple. Il est désormais évident que la Libye peut offrir, le cas échéant, une autre terre de repli pour l'Etat islamique ou un

gain majeur dans son extension aux portes de l'Europe et sur une zone particulièrement fragile. En toute hypothèse, sa présence vient aussi compliquer les rapports de force sur place et menacer une éventuelle sortie de crise.

Cependant, l'année 2015 fut également celle de l'exil massif de persécutés en provenance de pays en crise, en particulier de Syrie, de Libye ou d'Afghanistan, de régimes défaillants ou menaçants. Le sentiment dominant est celui d'une fatigue, d'une lassitude pour les déplacés internes ou ceux qui patientent dans des camps ou dans les Etats limitrophes. S'agissant notamment du cas de la Syrie, les violences et le prolongement du conflit, les difficultés croissantes d'une installation au Liban, en Jordanie ou en Turquie, le sous-financement important de l'aide humanitaire ont constitué autant de facteurs au départ massif des familles syriennes vers des terres d'accueil plus lointaines. Précisément, selon le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR), plus de 60 millions de personnes pourraient avoir fui leurs résidences et le tiers avoir dû quitter leurs pays, une situation inédite depuis les recensions de cette institution. C'est un homme sur 122 qui aurait dû fuir entre janvier et décembre 2015 (14). Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), plus d'un million de migrants et de réfugiés sont arrivés en Europe en 2015, quatre fois plus que l'année précédente (15). Il s'agit de l'afflux le plus important depuis la Seconde Guerre mondiale. Et la moitié sont des Syriens, près d'un quart sont des Afghans ou des Iraquiens. La plupart sont parvenus en Europe par la mer et par la Grèce *via* la Turquie, encore un nombre important par l'Italie *via* la Libye. On se souvient de quelques faits marquants de cette crise des migrants et réfugiés en Europe : la mort de plus de 600 personnes, le 18 avril, lors d'un naufrage au large des côtes libyennes, la découverte, le 28 août, des corps de plus de 70 personnes dans un camion réfrigéré abandonné à la frontière austro-hongroise ou la diffusion, en septembre, de la photographie du corps du jeune Aylan Kurdi sur une plage en Turquie.

Le phénomène a pu engendrer des tensions diplomatiques de plusieurs ordres. La protection reconnue à certains peut en effet exposer l'Etat d'accueil à des tensions avec l'Etat qu'on fuit, ce dernier dénonçant ainsi la mansuétude de l'Etat protecteur à l'égard d'individus qu'il souhaiterait faire taire. L'Etat quitté redoute alors que l'Etat d'accueil ne devienne une base arrière pour ses opposants – on sait, dans le contexte actuel, par exemple, la Turquie assez sensible sur l'accueil réservé aux Kurdes au sein de l'Union européenne (UE). Les rapports entre droit de l'extradition et droit d'asile peuvent ici nourrir des différends entre Etats. Il suffit de citer, dans des affaires individuelles, les tensions persistantes sur le sort réservé à Edward

(14) HCR, *Mid-Year Trends Report 2015*, disponible sur le site Internet [unher.org/myt15/#\\_ga=1.241752138.975825817.1435001788](http://unher.org/myt15/#_ga=1.241752138.975825817.1435001788).

(15) *Cf.*, par exemple, le rapport de situation de l'OIM en date du 31 décembre 2015, disponible sur le site Internet [www.iom.int/sites/default/files/situation\\_reports/file/IOM-Europe-Mediterranean-Migration-Response-Situation-Report-31-December-2015.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Europe-Mediterranean-Migration-Response-Situation-Report-31-December-2015.pdf).

Snowden ou Julian Assange. En outre, les configurations géographiques font que certains Etats peuvent être naturellement davantage sollicités que d'autres. Les Etats les plus exposés peuvent alors regretter vivement le manque de solidarité de leurs voisins, se servir du flot de migrants et de réfugiés comme un moyen de pression sur des pairs initialement moins exposés, à l'instar de la Turquie, Etat pivot dans les routes actuelles de l'exode vers l'Europe. Autrement dit et comme l'énonçait le préambule de la Convention de Genève de 1951, toute solution satisfaisante « ne saurait être obtenue sans une solidarité internationale ». Cependant, cette solidarité, nécessaire, est apparue particulièrement fragile et l'accueil des demandeurs de protection ont engendré nombre de tensions dans les relations internationales en 2015. Sur le plan interne, enfin, l'accueil des pourchassés peut causer ici aussi des crispations importantes. L'argument économique ou sécuritaire est souvent avancé, surtout lorsqu'on constate que certains terroristes pourraient se glisser dans le cortège de prétendus réfugiés. Jusqu'à présent, les demandeurs de protection souffraient d'être confondus avec de simples migrants économiques ; ils se voient, depuis les attentats de Paris de novembre ou les agressions sexuelles à Cologne la nuit de la Saint-Sylvestre, associés à des criminels ou à des terroristes. En somme, les migrations contraintes peuvent avoir des répercussions diplomatiques et sociétales majeures, qui renvoient à la peur de l'étranger et de l'exportation ici des conflits d'ailleurs. On se rappelle alors les mots de Guglielmo Ferrero, « la peur est le péché originel de la vie. Tous les êtres doués de mobilité ont peur et font peur ; ils font peur à certains êtres et ont peur d'autres ; ils fuient et mettent en fuite. La peur, active ou passive, est la force souveraine qui domine le monde des vivants » (16).

#### DÉSORDRE GLOBAL, IMPUISSANCES LOCALES

Vingt-cinq ans après la fin de la Guerre froide, l'année 2015 laisse l'impression d'un pas supplémentaire dans la liquidation de l'héritage politique du XX<sup>e</sup> siècle et, plus largement encore, dans l'affaiblissement des acteurs et des normes gouvernant traditionnellement les relations internationales. Tout semble maintenant se fissurer et prendre l'eau. En somme, alors qu'on compte aujourd'hui davantage de forces obscures à contrôler, la régulation du monde actuel s'appuie sur moins de puissance et de droit pour y parvenir. L'ordre international apparaît ainsi en mutation. La configuration globale évolue vers une sorte d'ordre « *moins que zéro* », pour reprendre le titre du premier roman de Bret Easton Ellis et le tube d'Elvis Costello, où le vide domine, où les repères s'effacent, où l'élan collectif fait cruellement défaut.

(16) *Bonaparte en Italie*, Paris, Editions de Fallois, 1936, 261 p.

### *Des acteurs défailants*

La société internationale semble désormais marquée par un concours de défaillances statutaires ou politiques, subies ou voulues en d'autres termes. S'agissant des défaillances statutaires, on pense à la décomposition d'Etats qui ne parviennent plus à exercer efficacement leurs compétences régaliennes. Il s'agit, on le sait, d'entités normalement souveraines mais qui ne parviennent pas ou plus à exister, à répondre aux attentes de leurs populations ou à se défendre face aux prétentions extérieures. Quand on se rappelle que le nombre d'Etats a été multiplié par quatre entre 1945 et 2015, il n'est alors pas étonnant que certaines de ces nouvelles structures se révèlent finalement incapables d'assumer leur statut. Il semble toutefois que la chute du Mur ait réveillé, en quelque sorte, les fragilités parfois latentes dans plusieurs situations et que l'année 2015 en ait encore davantage souligné les risques – en particulier au Moyen-Orient. Les revendications portées par le « Printemps arabe » ont ainsi majoritairement abouti à des fractures internes dans les régimes concernés (Libye, Egypte, Yémen, Bahreïn, Syrie) et à de nouvelles défaillances étatiques dont on mesure aujourd'hui l'impact plus global. Les frontières héritées de la colonisation et du règlement des guerres mondiales ont vécu au Moyen-Orient. La zone devra certainement être reconfigurée, peut-être avec la création d'un Etat sunnite et d'un Etat kurde au nord de la Mésopotamie. Le processus sera évidemment long et douloureux, mais il est très peu probable qu'on revienne à la composition passée de ces territoires. Dans l'immédiat, un Etat défailant n'est pas nécessairement un havre pour le développement de mouvements terroristes. Toutefois, lorsque l'origine de l'effondrement correspond à une grande instabilité politique – le cas échéant provoqué par une ou plusieurs ingérences extérieures –, alors les groupes criminels et djihadistes peuvent en effet prospérer (17). En 2015, un certain nombre d'Etats comme la Libye ou le Yémen qui répondent à ces critères se trouvent même en situation de « défaillance gelée ». L'emprise des groupes terroristes s'accroît donc logiquement, sans que les témoins du phénomène ne soient parvenus à intervenir efficacement.

S'agissant des défaillances politiques maintenant, plusieurs acteurs-clefs des relations internationales ne sont pas parvenus à tenir leur rang en 2015. On pense aux Etats-Unis, aux « BRICS » et, surtout, à l'Europe. Les Etats-Unis, en premier lieu, s'en tiennent à leur stratégie du pivot vers l'Asie et leur Président se trouve de toute façon dans la condition du « *lame-duck* », caractéristique de la fin d'un second et dernier mandat. En raison de la campagne présidentielle qui s'annonce et à laquelle il ne peut participer, son autorité déclinante devient insuffisante pour réinvestir diplomatiquement les foyers principaux de crise, à supposer même qu'il en ait la volonté. En toute hypothèse, si la contribution américaine a pu être

(17) Cf. notamment la belle étude de Bridget L. COGGINS, « Does state failure cause terrorism? An empirical analysis (1999-2008) », *Journal of Conflict Resolution*, vol. LIX, 2015, pp. 455-483.

remarquable sur la question du nucléaire iranien, l'investissement global des Etats-Unis dans la région ne correspond nullement à celui auquel on s'attendrait s'agissant de la première puissance mondiale. Surtout lorsqu'on pèse les responsabilités des Etats-Unis dans les différentes crises en cause. L'instabilité du Moyen-Orient doit beaucoup aux aventures américaines dans la région. Toute spéculation trouve rapidement ses limites, mais que serait le monde actuel si un néolibéralisme « botté » ou un néoconservatisme débridé n'avaient pas à ce point dominé la politique étrangère américaine lors de ces quinze dernières années ? Plutôt que de se lancer dans une guerre de choix contre l'Iraq, à l'instar de celle de Rome contre Corinthe au II<sup>e</sup> siècle avant J.-C., Washington aurait pu travailler à endiguer Al Qaïda et non prendre le risque de déstabiliser l'équilibre fragile de toute une région. La volonté américaine de s'opposer tant à l'Iraq qu'à l'Iran, de s'appuyer trop ostensiblement et inconditionnellement sur l'Arabie saoudite – alimentant ainsi la contestation du régime, d'humilier la Russie en œuvrant à l'élargissement de l'OTAN plutôt que de soutenir le Partenariat pour la paix furent autant de positions déraisonnables et de facteurs déstabilisant en ce début de siècle (18).

Les BRICS apparaissent, en deuxième lieu, individuellement et collectivement en difficulté. Sur le plan sécuritaire, il a fallu attendre le Sommet de Delhi (2012) pour que se développe une première vision en politique étrangère. Toutefois, l'ensemble demeure embryonnaire, plus réactif et défensif qu'incitatif. Les BRICS sont à l'évidence capables de protestations communes lorsque l'un des leurs fait l'objet de sanctions internationales (par exemple la Russie, après son ingérence en Ukraine, en 2014) ou lorsqu'une intervention est projetée sur le territoire d'un Etat sans le consentement de ce dernier (abstention des BRICS – sauf de l'Afrique du Sud – au Conseil de sécurité lors de la résolution 1973 sur la Libye, 2011, par exemple ; vote négatif lors des projets de résolution sur la situation en Syrie, 2014). Il s'agit ici d'une question de principe : les institutions internationales ne doivent pas, selon eux, s'immiscer dans des « questions régionales ». Et le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique ne peut souffrir aucune dérogation – même fondée sur la Charte des Nations Unies. On a vu en 2015 combien la Russie avait insisté sur le fait que son intervention en Syrie répondait à l'invitation des autorités encore effectives, mais les BRICS ne parviennent pas à être force de proposition et des divisions apparaissent même lorsque certains tentent de peser diplomatiquement (initiative du Brésil et de la Turquie sur le nucléaire iranien, en 2010). En somme, être une force d'inertie n'est pas encore suffisant pour prétendre jouer un rôle majeur dans les relations internationales.

(18) Sur cette question, cf. Stephen WALT, « What would a realist world have looked like », *Foreign Policy*, 8 janv. 2016, disponible sur le site Internet [foreignpolicy.com/2016/01/08/what-would-a-realist-world-have-looked-like-iraq-syria-iran-obama-bush-clinton/](http://foreignpolicy.com/2016/01/08/what-would-a-realist-world-have-looked-like-iraq-syria-iran-obama-bush-clinton/).

Le peu de capacité de faire ou de capacité de faire faire des BRICS s'explique aussi par les intérêts nationaux divergents, contradictoires de ses membres. Ils n'ont pas le même agenda. Après tout, Russie, Chine et Inde, les trois poids lourds du groupe, se sont opposés pendant des siècles et n'ont pas de passé politique commun. La Russie ne faisait bien évidemment pas partie du Sud pendant la Guerre froide, l'Inde était un des *leaders* des Non-Alignés et la Chine a fini par rompre avec l'allié soviétique. Pour l'avenir, les membres du BRICS peuvent aussi redouter que Pékin joue sa propre partition avec les Etats-Unis et que le G2 ainsi formé perturbe leurs différents agendas. A présent, la force du groupe devrait reposer sur l'amélioration des relations directes entre ses composantes principales, mais nombre de tensions économiques ou politiques fragilisent l'élan commun. Au fil de l'histoire, les relations se sont souvent raidies entre la Russie, la Chine et l'Inde (rupture sino-soviétique, guerre sino-indienne de 1962, par exemple). Les rapports entre l'Inde et la Chine sont les plus préoccupants et peuvent mettre en difficulté tout projet d'existence collective. Si les dirigeants indiens et chinois essaient de renforcer leurs échanges économiques (plus de vingt accords commerciaux et de coopération conclus entre la Chine et l'Inde le 16 mai 2015, par exemple) et de mettre en place une Banque asiatique d'investissement infrastructurel, la présence chinoise dans le sous-continent indien et nombre de ses projets inquiètent New Delhi. Un sentiment d'encerclement existe. Au Nord, la Chine et l'Inde sont en concurrence dans l'accès aux ressources hydrauliques dans l'Himalaya. Ailleurs, la Chine investit dans plusieurs ports au Pakistan, au Bangladesh, au Sri Lanka et tente de développer des couloirs économiques et maritimes (nouvelle route de la soie, stratégie du « collier de perles »). Le soutien constant de la Chine au Pakistan – ce dernier apparaît comme le plus gros importateur d'armes chinoises – est souvent critiqué par le gouvernement de New Delhi, de même que les manœuvres militaires chinoises dans l'océan Indien. Au surplus, il est encore nombre de différends territoriaux entre la Chine et la Russie ou l'Inde et la Chine – deux pays qui se sont brièvement affrontés en 1962 – qui peuvent engendrer de nouvelles tensions.

Au-delà de ces difficultés plurilatérales et bilatérales, chaque grand émergent doit faire face à plusieurs défis qui menacent son ascension. Leurs potentiels de croissance dépendent notamment d'importantes réformes structurelles (lutte contre la corruption, amélioration des garanties pour les investisseurs, développement du crédit, réduction de la protection des producteurs locaux, révision des droits de douane, etc.) et il est encore douteux que chacun puisse rejoindre le groupe des pays à haut revenu et échapper au « piège des pays à revenu moyen ». La crise financière a compliqué les débouchés de leur économie. En 2014, les croissances respectives du Brésil, de la Russie et de l'Afrique du Sud étaient inférieures à celle des Etats-Unis. L'année 2015 fut de nouveau une année de difficultés économiques pour les BRICS, sauf peut-être pour l'Inde. Et la Chine ne fut pas épargnée, avec un ralentissement continu de

sa croissance. C'est la première fois depuis 1980 que le Brésil, la Russie, la Chine et l'Afrique du Sud connaissent un ralentissement simultané de leurs croissances. En Russie, notamment, les finances publiques se détériorent (le déficit du budget fédéral pourrait atteindre 3% en 2015 et 2016) et la dévaluation du rouble n'a pas non plus permis le moindre redressement. Le gel des salaires de la fonction publique et le poids des dépenses militaires pèsent sur la confiance des ménages et leur pouvoir d'achat. La capacité de la Russie à réinstaurer un climat propice au développement économique (garanties juridiques, lutte contre la corruption, nouvelles infrastructures, levée des sanctions, etc.) apparaît comme le défi principal des années à venir. Si la Russie a multiplié les avancées tactiques en 2015 (en étant indispensable pour la question iranienne, la question syrienne, l'Europe de l'Est, etc.), on peut se demander si elle aura les moyens de soutenir de telles positions sur le long cours. En Chine, le président Xi Jinping parle d'adapter le pays à la « *nouvelle normalité* », c'est-à-dire au vieillissement de la population et à des gains en productivité désormais limités. Il faut lutter contre le déséquilibre interne entre investissement et consommation, moderniser la gestion des entreprises d'Etat, garantir à tous le bénéfice des nouvelles protections sociales. Cependant, la pollution généralisée de l'environnement terrestre et maritime fragilise les activités économiques (pêche, industries, etc.) et alimente les tensions sociales. Sur le plan diplomatique, plusieurs comportements de la Chine suscitent des oppositions et tendent à peser dans ses relations internationales. Dès lors, l'Empire du Milieu se concentre sur des gains immédiats dans son voisinage et son environnement. Il n'entend pas encore peser sur l'ensemble des crises internationales. Dans ces conditions, les émergents ne sont pas en position de jouer un rôle global, de relayer l'Amérique comme « nation indispensable ».

L'Europe, enfin, apparaît comme l'acteur le plus fragilisé. Incapable d'adopter des politiques extérieures ambitieuses, de parler d'une seule voix, l'Union européenne apparaissait toutefois comme une puissance économique incontournable. Mesurée en termes de production de biens et de services, l'économie de l'UE demeure en effet supérieure à celle des Etats-Unis – le produit intérieur brut (PIB) de l'UE se montant en 2014 à près de 18 500 milliards de dollars. Si l'approfondissement des compétences de l'UE et l'élargissement de ses membres avaient pu connaître des tribulations indéniables, le marché commun et le partage d'une monnaie – pour certains – étaient avancés comme autant de promesses et de garanties d'un rang au moins résiduel dans les relations internationales. L'Union pouvait également revendiquer une puissance normative sans équivalent, avec notamment une harmonisation importante de ses pratiques et valeurs en son sein s'agissant des droits et de la circulation des hommes, de l'accueil des demandes de protection adressées à l'un de ses membres (régime d'asile européen commun, Espace Schengen, Conventions de Dublin et, plus généralement, poids des droits fondamentaux dans le traitement



des personnes placées sous la juridiction de ses Etats). Cependant, l'année 2015 va souligner les multiples failles de l'Union, les limites de la solidarité entre ses participants. Une double crise, financière et migratoire, a ainsi révélé des fractures Nord-Sud dans le traitement de la situation grecque et Est-Ouest sur l'accueil des migrants et réfugiés en Europe. Ces crises seront peut-être perçues plus tard comme salvatrices si elles entraînent un nouvel élan, une redéfinition des solidarités économiques, politiques et stratégiques. Après tout, la vie de l'Europe a toujours été mouvementée et son œuvre doit beaucoup aux oppositions constructives entre ses membres. Reste que la situation actuelle paraît bien délicate.

En ce qui concerne la crise grecque, l'accord trouvé en juillet ressemble à un placement sous mandat d'un Etat européen. Athènes devrait rester dans l'euro, mais au prix d'une mise sous tutelle monétaire, fiscale et politique, dans un contexte d'opposition importante entre la France et l'Allemagne (s'agissant notamment de la restructuration de la dette). Le troisième plan d'aide, évalué à 80 milliards d'euros, est soumis au lancement de toute une série de réformes demandées depuis longtemps par Berlin et d'autres (rationalisation du système de la taxe sur la valeur ajoutée ou TVA, des retraites, du Code de procédure civile, privatisations et transfert des actifs grecs à un fonds indépendant, modernisation de l'administration, etc.). Surtout, la gouvernance de la troïka (Banque centrale européenne, Commission européenne, Fonds monétaire international) est confirmée, avec un droit de regard sur certains projets de loi ou référendums. L'Union va-t-elle ainsi créer une sorte de Conseil des tutelles et finalement déclarer la Grèce territoire non autonome ? L'époque actuelle est de toute façon cruelle pour l'idéal européen d'une association solidaire et égalitaire. Il est question, on le sait, que des Etats membres puissent choisir ou être contraints, pour différentes raisons, de quitter l'aventure de la construction européenne (Brexit ou Grexit, par exemple, alors que l'élection en 2015 du parti de gauche radicale Syriza a pu compliquer les échanges). C'est dire le poids des défaillances individuelles et l'absence de dynamique collective.

La question des migrations contraintes souligne également, avec une ampleur inédite, les démissions européennes. Face à l'afflux des demandeurs de protection, l'Union s'était donné deux objectifs : sauver le système de Schengen instauré il y a trente ans, en organisant l'accueil des migrants et réfugiés pour protéger les Etats les plus exposés (Grèce, Italie), et contenir les flux en renforçant Frontex, l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'UE, et en aidant les Etats de provenance et de transit. L'échec fut double. Sur les 22 000 réfugiés que l'Union s'était engagée, auprès de l'ONU, en juillet dernier, à accueillir, moins d'un millier ont fait l'objet d'une réinstallation depuis lors. L'UE est bien parvenue fin novembre à un accord avec la Turquie – principal pays de transit des migrants et réfugiés. Il s'agit d'en faire une sorte de pays de fixation pour les demandeurs, en obtenant une plus grande collaboration des autorités dans la lutte contre

les passeurs et en développant là-bas des « zones tampons » et des camps de réfugiés. Cependant, le rapport de force est déséquilibré et illustre surtout la capacité de pression d'Ankara sur les Européens. La Turquie a ainsi obtenu sans grande contrepartie une aide de trois milliards d'euros, la relance du processus d'adhésion, la suppression des obligations en matière de visa pour les ressortissants tures, etc. Et les effets se font toujours attendre, avec 4 000 arrivées par jour en Grèce depuis décembre contre 5 000 auparavant. En interne, les institutions européennes avaient annoncé l'ouverture de « *hot spots* », des centres d'enregistrement et de tri dans les pays les plus sollicités. Onze était prévus, seuls deux furent opérationnels en 2015. L'Union a par ailleurs adopté en octobre, sur le fondement de l'article 78-3 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), un plan de relocalisation concernant 160 000 réfugiés sur deux ans, mais moins de deux cents avaient finalement bénéficié de ces mesures en décembre. Si les demandeurs eux-mêmes refusent parfois d'être contraints à se rendre vers une destination qui n'est pas celle de leur choix, nombre d'États ont aussi refusé l'application concrète de ces mesures déjà très modestes.

Dans ce contexte de défiance, ce sont finalement les résurgences nationalistes qui l'emportent, dans une sorte d'« orbanisation » de l'Union – l'Europe ne faisant pas ici honneur au mythe de l'accueil des Danaïdes ! Même l'Allemagne et la Suède semblent progressivement renoncer et se refermer. Le projet de refondation de Frontex patine, la création d'une agence de garde-côtes est également reportée. La majorité des États n'ont qu'une confiance limitée dans ces instruments et n'entendent nullement renoncer à faire valoir leurs compétences personnelles, dans une acception souvent excessive des possibilités offertes par le régime Schengen. L'Allemagne, l'Autriche, la Pologne, la Slovaquie, la Suède ou la France, à la suite des attentats de novembre et dans le cadre de la COP 21, ont ainsi rétabli les contrôles frontaliers. La Commission a pu valider ces décisions mais se montrer critique avec d'autres, s'agissant par exemple des protections nationales instaurées par la Hongrie. Le régime Schengen, fragilisé, étiré, ne tiendra pas longtemps ainsi. Le système Dublin semble également dépassé à présent, avec la décision en septembre de ne plus appliquer les règles de réadmission des demandeurs d'asile syriens. La Hongrie, Malte, la Croatie ou la Slovaquie, parmi d'autres encore, veulent s'en tenir à des mesures de repli et de refus d'accueil, se claquemurant plus ou moins ouvertement. Plusieurs ont construit des clôtures pour se protéger de ces flux et des incapacités de l'Union – qu'on pourrait en partie leur imputer. Outre le retour des contrôles aux frontières intérieures, des murs ont ainsi surgi aux limites extérieures de l'Union et de l'Espace Schengen, en Slovénie, en Macédoine, en Autriche, en Bulgarie, etc. L'Europe a désormais plus de barrières physiques en son sein qu'elle n'en avait pendant la Guerre froide. Le symbole est lourd et interroge tant l'utilité que l'avenir de la construction européenne.

### ***Des institutions délaissées, des normes incertaines***

La crise du multilatéralisme ne date pas de 2015. Combien d'accords internationaux ambitieux ont-ils été conclus depuis le début du siècle ? A part le traité sur le commerce des armes, quels sont les instruments récents témoignant d'une volonté commune d'avancer dans la régulation juridique des relations internationales ? L'Accord de Paris sur le climat ne doit pas ici faire illusion. Il ressemble davantage à un instrument concerté non conventionnel qu'à un véritable traité contraignant. Si supports normatifs il y a, on peine à identifier des obligations précises pour les Etats qui se le rendraient opposable. Difficile d'y voir un succès majeur au regard des défis de la lutte contre le réchauffement climatique. L'année 2015 a ainsi été la plus chaude jamais enregistrée – même en considérant l'impact d'El niño (19). Plus globalement, que dire des institutions multilatérales traditionnelles ? Aucune ne se trouve dans une dynamique positive. L'unilatéralisme et les alliances locales circonstanciées se développent et portent atteinte aux piliers de l'organisation universelle du monde. Tous les domaines semblent désormais frappés par ces difficultés : le commerce, les investissements ou la justice pénale, par exemple. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne parvient pas à dépasser son dernier *round* de négociation, la montée en puissance des émergents a modifié les équilibres de négociations et la crise économique a contribué à tendre les positions sur l'agriculture ou les services. Le régime est désormais concurrencé par la multiplication d'accords régionaux, comme l'Accord de partenariat transpacifique conclu en 2015. Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) et sa protection souvent trop importante des investisseurs internationaux suscitent l'hostilité croissante d'Etats condamnés à des réparations exorbitantes, parfois pour des mesures fondées sur la protection de leur population ou la garantie de services essentiels, comme l'accès à l'eau. L'Amérique latine est ici en pointe de la contestation, avec le refus constant d'Etats comme le Brésil de ratifier la Convention de Washington et la dénonciation ces dernières années du mécanisme CIRDI par la Bolivie, l'Equateur et le Venezuela. La Cour pénale internationale (CPI) continue pour sa part de susciter l'opposition de l'Union africaine et la méfiance des Etats-Unis ou d'Israël au regard de nouvelles situations potentielles (Palestine ou Afghanistan, par exemple). D'autres juridictions pénales régionales sont parfois imaginées, comme en Afrique, pour contrer les prétentions universelles de la CPI et garantir la protection des chefs d'Etat visés.

L'ONU semble avoir mieux résisté, en 2015, à ce climat défavorable pour le multilatéralisme. On observera aussi que les 193 Etats parties ont encore renoncé à modifier le barème des contributions financières à l'Organisation. On soulignera également l'absence de perspectives immédiates s'agissant

(19) « Top 25 monthly temperature departures from average », *National Climatic Data Center*, disponible sur le site Internet [www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/2015/10/supplemental/page-1](http://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/2015/10/supplemental/page-1).

de la réforme du Conseil de sécurité, à supposer que cette réforme soit d'ailleurs nécessaire (20). Cela étant, plusieurs résolutions furent adoptées pour répondre à certaines crises internationales, sans toutefois proposer d'avancée remarquable et décisive. Le Conseil a su dépasser certaines oppositions pour se saisir *a minima* des crises en Libye et en Syrie notamment. La résolution 2259 a ainsi endossé le plan conclu à Skhirat, au Maroc, entre les deux autorités qui se disputent la Libye ou ce qui en reste. L'ONU semble enfin décidée à accroître sa pression sur les forces locales pour qu'un gouvernement d'union nationale dirigé par Faez Serraj soit formé et résiste davantage à la décomposition du pays, mais il est encore douteux que le nouveau gouvernement puisse s'installer à Tripoli, contrôler effectivement des institutions-clefs comme la Banque centrale, triompher des résistances locales et des doublons (plusieurs parlements concurrents), parvenir à unir les milices contre les avancées de Daech. Les priorités des grandes puissances et institutions internationales (lutte contre l'Etat islamique, contrôle des frontières et des réseaux de passeurs vers l'Europe) ne sont pas nécessairement celles d'une population en quête de sécurité et de travail et, parfois, de vengeance. L'ONU est également parvenue en fin d'année à adopter une résolution importante pour la Syrie, qui ne se contente pas d'objectifs humanitaires ou d'ambitions catégorielles (désarmement chimique, lutte antiterroriste, par exemple). C'est la première fois que le Conseil convient d'une feuille de route pour sortir du conflit. Conclu à la suite de premières négociations entre certains groupes armés réunis à Riyad, le plan de paix proposé par la résolution 2254 prévoit un cessez-le-feu et des pourparlers entre plusieurs des acteurs de la crise afin d'organiser un processus de transition politique. Cependant, l'avancée n'est que de façade. Les auteurs s'opposent toujours sur le rôle de Bachar el Assad ou sur l'identification des groupes reconnus comme terroristes et la situation sur le terrain ne saurait raisonnablement laisser espérer un prochain cessez-le-feu. Dès lors, si ces différentes mesures ont le mérite d'exister, elles ne sauraient être suffisantes à un retour au premier plan des instruments internationaux dans le règlement de telles ruptures de la paix. Le recours aux formats restreints est encore un palliatif assez révélateur du désordre actuel (Minsk 2 sur l'Ukraine à quatre ; format 5+1 sur le nucléaire iranien, 1+1 sur l'environnement et le climat avec les négociations Chine-Etats-Unis, etc.).

En ces temps perturbés, force est de constater, par ailleurs, que plusieurs régimes établis en droit international apparaissent de plus en plus méconnus. Nombre d'acteurs n'hésitent plus à vivement critiquer, sinon à ne plus respecter, les normes qui bornent leurs comportements sur la scène internationale, qu'il s'agisse des droits de l'homme ou du droit du recours à la force, entre autres exemples. Sur le plan général d'abord, la

(20) Cf. ici l'ouvrage d'Alexandra NOVOSSELOFF (dir.), *Le Conseil de sécurité, cet inconnu*, CNRS Bibliis, Paris, 2016.

légitime défense (article 51 de la Charte des Nations Unies) ou l'obligation de non-refoulement (article 33 de la Convention de Genève de 1951), deux pièces essentielles des instruments en cause, apparaissent de plus en plus malmenées. L'afflux de migrants et de réfugiés conduit certains Etats, pas seulement lointains, ainsi que les ambiguïtés des missions de Frontex peuvent l'attester, à expulser, extraditer, refouler ou reconduire des individus sur les frontières des territoires où leurs vies sont menacées en raison de leur race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social ou en raison de leurs opinions politiques. L'année 2015 fut surtout marquée par les étirements de la légitime défense en droit international. On pense en particulier au fondement juridique des interventions françaises, britanniques ou américaines en Syrie, même si on comprend les enjeux du débat, avec la volonté de la part des démocraties interventionnistes de montrer que leurs opérations extérieures sont conformes au droit international.

Précisément, les équivoques de l'article 51 sont bien connues (21). Elles portent en particulier sur l'auteur de l'agression initiale, le moment de la réplique, l'écran éventuel d'un Etat « tiers ». Il s'agit, dans le cas de l'intervention en Syrie, de défendre la licéité de frappes sur le territoire d'un Etat dont on se refuse à solliciter l'accord des autorités encore effectives. Les intervenants entendent ainsi ne pas légitimer le pouvoir de Bachar el Assad tout en se préservant de toute critique sur la régularité de leurs bombardements. Ce double gain recherché semble bien difficile à obtenir. En effet, hors habilitation du Conseil de sécurité, les frappes occidentales ne peuvent reposer que sur la légitime défense. Or, si on peut admettre, malgré le silence de l'article 51 et les réserves de la Cour internationale de Justice (22), qu'une agression armée puisse être l'œuvre d'une entité non étatique (Daech en l'occurrence) et autoriser ainsi l'Etat touché ou visé (attaque imminente) à invoquer la légitime défense pour contrer cette menace, il est autrement plus délicat de permettre à cet Etat d'intervenir sur un territoire et contre un Etat auquel les activités du

(21) « *Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.* »

(22) Cf. *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, (« L'article 51 de la Charte reconnaît ainsi l'existence d'un droit naturel de légitime défense en cas d'agression armée par un Etat contre un autre Etat. Toutefois, Israël ne prétend pas que les violences dont il est victime soient imputables à un Etat étranger. La Cour note par ailleurs qu'Israël exerce son contrôle sur le territoire palestinien occupé et que, comme Israël l'indique lui-même, la menace qu'il invoque pour justifier la construction du mur trouve son origine à l'intérieur de ce territoire et non en dehors de celui-ci. Cette situation est donc différente de celle envisagée par les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité et, de ce fait, Israël ne saurait en tout état de cause invoquer ces résolutions au soutien de sa prétention à exercer un droit de légitime défense. En conséquence, la Cour conclut que l'article 51 de la Charte est sans pertinence au cas particulier », §139).

groupe terroriste ne peuvent être rattachées. On peut, il est vrai, considérer que l'article 51 est non seulement supérieur à tout autre énoncé de la Charte, mais qu'il autorise également à méconnaître les droits inhérents au statut d'Etat – dont celui de ne pas faire l'objet d'agression, quels qu'en soient les motifs, dès lors qu'il n'est pas responsable d'une attaque initiale ou dès lors que le Conseil de sécurité n'autorise pas l'opération. Toutefois, est-ce bien raisonnable ? Si on s'en tient au droit tel qu'il est, il convient de reconnaître, en l'espèce, que l'absence de rattachement direct ou indirect de Daech à la Syrie oblige en principe les puissances étrangères à solliciter Damas avant d'intervenir à Raqqa et ailleurs. Comment s'en sortir alors ? En invoquant, à l'instar des Etats-Unis, du Canada ou de la Turquie notamment, l'incapacité ou l'absence de volonté des autorités locales de lutter contre l'Etat islamique, défaillances constitutives d'un titre à intervenir sur le territoire syrien ? Cette théorie de l'intervention complémentaire, bien commode, peine toutefois à s'appuyer sur le droit positif. Pas de textes, ni précédents ni *opinio juris* pour dévoiler ici une pratique coutumière. Au surplus, l'intervention russe, qui, elle, peut s'appuyer sur l'accord du pouvoir en place, laisse sceptique quant à l'intérêt d'une telle construction dans la mesure où elle renforce considérablement les capacités du régime à lutter contre Daech. La France, pour sa part, s'en est tenue à une argumentation minimaliste, en deux temps. Elle a d'abord affirmé, le 8 septembre, agir en légitime défense collective, en s'appuyant sur l'invitation des autorités iraqiennes – tout en estimant que Daech constituait une menace « directe et exceptionnelle pour la sécurité de la France » (S/2015/745) ! Cependant, on voit mal sur quel fondement une telle action l'autoriserait à pénétrer en Syrie. Paris a ensuite affirmé agir en légitime défense individuelle, à la suite des attentats du 13 novembre, sans un mot sur l'écran éventuel du pouvoir syrien aux interventions engagées. Nulle difficulté qu'une absence de solution ne saurait résoudre ? La résolution 2249 du Conseil ne peut en tout état de cause valider une telle interprétation du droit de légitime défense. En résumé, l'intervention française en Syrie repose bien sur des bases juridiques pour le moins incertaines.

Et alors ? On objectera que de tels doutes demeurent d'une portée toute relative, tant les protestations sont faibles et tant la cause semble juste à tous, à l'instar du peu de réactions lors de l'exécution extrajudiciaire d'Oussama Ben Laden en 2011. Et pourtant ? Ne prend-on pas ici le risque de légitimer plus tard des interventions hasardeuses et déstabilisatrices ? Et *quid* du cas présent ? Les bombardements contre Daech permettent-ils réellement de contrer l'Etat islamique, de répondre efficacement à la menace terroriste ? On peut en douter. Ils paraissent en effet « ni tenables, ni rentables ». Ni tenables car ils mobilisent, au moins pour la France, l'essentiel des moyens de projections, au détriment peut-être d'autres terrains-clefs comme le Sahel. Surtout, l'opinion publique n'est certainement pas prête à ce que des militaires puissent se faire tuer en

masse sur ce terrain ou qu'ils puissent se rendre responsables de bavures. L'opération ne peut donc être que ponctuelle et limitée. Ni rentables alors, car une intervention seulement aérienne, sans appui au sol permettant un renseignement précis, sans forces locales fiables et capables de regagner les positions ouvertes par les bombardements, ne sauraient véritablement changer les rapports de force. Daech a bien compris l'intérêt de jouer sur le refus des démocraties d'envoyer des contingents en se contentant de protéger ses intérêts parmi les civils, empêchant ainsi une atteinte vitale à sa machine et suscitant des ralliements immédiats parmi les familles des victimes. Il ne s'agit pas de renoncer à toute action contre l'Etat islamique mais de privilégier celles qui peuvent réellement contenir son avancée (réforme du gouvernement iraquien, pressions diplomatiques sur les acteurs extérieurs, lutte contre les réseaux de financement, contre le « cyberjihad », etc.) et de ne pas se laisser engager dans des pratiques d'*hubris* ou d'affichages.

Sur le plan régional enfin, les droits de l'homme paraissent également en souffrance. L'Europe, terre d'élection privilégiée, voit son régime-phare, celui de la Convention européenne des droits de l'homme, connaître en 2015 une crise sur plusieurs fronts. La menace terroriste a d'abord pu conduire certains Etats à renforcer considérablement leurs pouvoirs de police et à faire jouer les possibilités de dérogation offertes par le régime. La France a ainsi invoqué en novembre l'article 15 de la Convention, mécanisme qui permet à un Etat partie placé en situation de guerre ou de danger grave de déroger temporairement à certaines des protections énoncées par la Convention (le Royaume-Uni, la Turquie, l'Ukraine y avaient également recouru ces dernières années). Cependant, il n'est pas certain que la Cour accepte la persistance d'un état d'urgence et de dérogations aux protections en cause, surtout lorsqu'elles sont le cas échéant disproportionnées ou non soumises à un contrôle judiciaire interne. En tout état de cause, le régime européen doit faire face à des contestations beaucoup plus immédiates et établies. Le Royaume-Uni refuse toujours d'appliquer les décisions relatives au droit de vote des détenus et défie ostensiblement les condamnations nombreuses de Strasbourg. Surtout, à la suite de l'affaire Ioukos, la Russie a adopté en décembre une loi empêchant toute exécution d'un arrêt de la Cour s'il est jugé contraire à la Constitution par la cour constitutionnelle russe. Cette sorte de réserve d'opportunité fragilise considérablement le régime et, si elle venait à être imitée, questionnerait l'utilité même de la juridiction européenne.

En définitive, la situation au Moyen-Orient témoigne à elle seule de la recomposition inachevée des relations internationales actuelles. En 2015, seuls les Etats directement touchés par le chaos local se sont engagés sur le terrain, cela, avec des moyens limités – la France et la Russie, après les attentats terroristes dont ils furent victimes. Insuffisances de l'ONU, hésitations nationales, faillites des acteurs locaux, contournement du droit du recours à la force ou du droit humanitaire : le monde apparaît sans

gendarme, sans boussole, et les normes d'hier sont contestées. Constituée d'acteurs de genre variable (Etats, organisations internationales, acteurs non étatiques), la scène globale souffre de l'absence d'une ou de plusieurs entités capables de garantir efficacement et légitimement un minimum d'ordre dans les relations internationales. Chaque Etat entend encore individuellement s'assurer de sa sécurité, mais il est comptable de demandes peut-être plus importantes qu'autrefois, démultipliées par la globalisation économique – et la peur du déclassement qu'elle peut susciter – ou par la décentralisation des menaces – avec non seulement quelques Etats voyous mais aussi le développement d'un terrorisme religieux ou identitaire. Or, face à cet environnement et en l'absence de *leadership* assumé de la part d'institutions ou d'Etats, la plupart des acteurs optent pour des « coups » désordonnés, solitaires et sans perspective globale. Au mieux ce sont des coalitions de circonstance qui se forment, sans plan concerté au long cours. La tentation du repli sur soi, du « self help », est partout présente et, alors qu'au surplus une nouvelle tempête financière s'annonce, cela n'augure rien de bon pour les années qui viennent.



