

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

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

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



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# 2017 : DÉCONSTRUCTION, CRISTALLISATION, REFONDATION

PAR

JEAN-DENIS MOUTON (\*)

Alors que 2016 avait pu être qualifiée de « *pire année de tous les temps* » (1), le nouveau Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), António Guterres, décrivait, au début de l'année 2017, le monde dans lequel nous vivons comme n'étant « *plus un monde bipolaire ni unipolaire, mais [...] pas encore un monde multipolaire. C'est en grande partie un monde chaotique à bien des égards* » (2). Pointant la multiplication de nouveaux conflits, à côté de conflits plus anciens toujours présents, le Secrétaire général de l'ONU appelait au développement de la coopération internationale, à la nécessité d'accroître la capacité de la communauté internationale et de ses organisations à résoudre les conflits tout en mettant en avant le nécessaire renforcement des Etats pour promouvoir la cohésion sociale de « *sociétés qui deviennent multi-ethniques, multireligieuses, multiculturelles* ». Il estimait que « *même si la multipolarité dans le monde peut être une chose positive et un facteur d'équilibre, il est également vrai que, sans un système de gouvernance multilatérale, elle pourrait aussi augmenter les dangers de la confrontation* ». On ne peut contester que le chaos, dans la phase de bipolarisation des relations internationales, avait pu être évité par la conjonction d'un équilibre de la puissance, celle incarnée par et autour des superpuissances, et par un minimum de gouvernance internationale. De ce point de vue, la période actuelle semble plus compliquée. Dans un monde où la puissance se diffuse, où le multilatéralisme est en crise, la multiplication des conflits peut, en effet, donner le sentiment d'une situation chaotique. Peut-on cependant déceler, dans ces temps hivernaux, quelque signe d'un printemps à venir ?

## LA MULTIPLICATION DES CONFLITS

Si la scène moyen-orientale reste l'épicentre des conflits en 2017, l'Afrique ne doit pas être sous-estimée et les évolutions politiques que

(\*) Professeur à l'Université de Lorraine (Nancy, France) et professeur associé à l'Université du Luxembourg.

(1) Selon le *New Yorker* du 14 décembre 2016, cité par Alexandra NOVOSSELOFF, « 2016, l'hiver arrive », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVIII, 2017, p. 1.

(2) *Le Monde*, 17 fév. 2017.

connaissent des acteurs étatiques majeurs peuvent contribuer à mettre de l'huile sur des feux couvants.

Les conflits affectant le Moyen-Orient sont, certes, la résultante de mouvements internes à caractère social et/ou identitaire, mais ils se relient aussi à la menace globale que représente l'hypercenterisme, qui a trouvé dans cette région un terreau fertile, ainsi qu'à la lutte qui oppose depuis quelques années l'Iran et l'Arabie saoudite et qui ne peut laisser les grandes puissances indifférentes. Cette imbrication permet de comprendre que la scène moyen-orientale reste globalement dangereuse, tout en connaissant des modulations locales et temporelles.

De ce point de vue, il est incontestable que Daech a subi une déroute importante, si on compare la situation aux années précédentes (3) : en cette fin d'année 2017, Daech a perdu 90% de son territoire, ce qui a autorisé le chef de l'Etat français à promettre, lors de sa visite en novembre à Abou Dhabi, une éradication dans les mois suivants. Consécutivement à une reconquête territoriale de la part des forces démocratiques syriennes dans la coalition internationale dirigée par les Etats-Unis, puis par les forces armées irakiennes, mais aussi par les forces armées du régime de Bachar el Assad et son allié russe, le territoire contrôlé par Daech se trouve réduit à une peau de chagrin, se limitant dorénavant à quelques poches désertiques. Face à cette défaite annoncée au Proche-Orient, les djihadistes pourraient cependant développer une stratégie à partir de territoires comme le Sahel ou le Nigeria, ce qui oblige à la prudence. Ce quasi-effacement de l'Etat islamique a contribué à une certaine désescalade de la violence en Syrie, même si la situation reste marquée par des combats récurrents et par des pics de plus forte intensité. Début avril 2017, Damas était de nouveau incriminée à la suite de nouvelles attaques chimiques à grande échelle, enclenchant des frappes américaines contre des bases militaires de l'armée syrienne. Les forces pro-Assad et leurs alliés chiites, appuyés par l'aviation russe et les conseillers iraniens, inquiets de voir les Etats-Unis et leurs alliés locaux étendre leur influence au fur et à mesure de l'affaiblissement de Daech le long de la frontière syro-irakienne et des provinces sunnites, ont continué à lancer des offensives, profitant de la désescalade de la violence à l'ouest du pays. A la fin de l'année 2017, le régime syrien a intensifié ses combats dans la zone de la Ghouta orientale sous contrôle des rebelles, créant une situation humanitaire préoccupante. Durant cette même période, l'opération baptisée de manière quelque peu cynique « Rameau d'olivier », déployée par l'armée turque dans l'enclave d'Afrin, dominée par les forces démocratiques syriennes à forte composante kurde, inquiète les alliés de la coalition internationale.

(3) En 2015, les avancées territoriales de Daech et son attractivité aux yeux de nombreux étrangers et d'autres groupes djihadistes, faisaient conclure à une « *emprise globale croissante* ». Cf. Julian FERNANDEZ, « 2015, Sauve qui peut ! », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVII, 2016, pp. 6-7.

Cette imbrication d'intérêts internationaux multiples et d'une situation interne loin d'être stabilisée rend difficile toute solution diplomatique. Organisée par la Russie, la Turquie et l'Iran, la rencontre d'Astana, initiée au début de l'année 2017, s'était concrétisée par l'accord du 4 mai, qui entérinait des zones de désescalade du conflit. Et, sous l'égide de l'ONU, des négociations intersyriennes, entamées réellement en mars 2016 dans le cadre de la résolution 2254 du Conseil de sécurité, paralysées pendant de longs mois, ont repris en novembre 2017 entre les délégations du régime syrien et celle de l'opposition à Genève, dans un contexte où Bachar el Assad, soutenu par la Russie, apparaissait en position de force, ce qui laissait entrevoir la possibilité d'aboutir enfin à des résultats. Cependant, le nouvel échec du Processus de Genève, fin 2017, a relancé l'initiative concurrentielle lancée par la Russie, à laquelle les Occidentaux ont refusé de participer et qui semble également vouée à l'échec.

L'effacement territorial de l'Etat islamique a eu également des répercussions importantes en Iraq. Là aussi, alors qu'au début de l'année 2017, Daech contrôlait plusieurs zones en Iraq – dans la région de Mossoul –, en novembre 2017, l'ensemble des forces gouvernementales et paramilitaires se lançaient à l'assaut de Rawa, dernière localité tenue par l'organisation Etat islamique. Toutefois, alors que les Peshmergas s'étaient révélés, au début de l'offensive de Daech, dans un contexte d'effondrement de l'Etat iraquien et de son armée, comme la force principale de résistance, puis ont participé à la libération d'une partie importante de l'Iraq – dont les territoires dits « disputés » avec le gouvernement iraquien –, l'année 2017 se révèle plutôt une *annus horribilis* pour les Kurdes. Ayant bénéficié d'une aide sous forme de livraisons d'armes de la part des Etats-Unis, le président du Kurdistan iraquien, territoire ayant obtenu une autonomie renforcée au fur et à mesure des interventions internationales en Iraq, pensait pouvoir pousser son avantage en organisant un référendum d'auto-détermination, malgré le changement de ton des chancelleries occidentales et les menaces du gouvernement iraquien. Ce référendum se soldant par un vote massif en faveur de l'indépendance, le gouvernement kurde dut alors faire face à une intervention militaire de la part des forces iraqiennes, notamment sur les territoires disputés. Cette réaction militaire, ainsi que la désapprobation internationale généralisée conduisirent le président Barzani à démissionner.

Au-delà de l'affaiblissement du Kurdistan iraquien, la participation des Kurdes à la lutte armée contre Daech pourrait se révéler, au regard de l'histoire, comme désastreuse pour le peuple kurde dans son ensemble. Certes, le rêve d'un grand Kurdistan uni, qui avait été entretenu par le Traité de Sèvres de 1920, se heurta aux stratégies et aux alliances divergentes des représentants des Kurdes répartis en Iraq, Syrie, Turquie et Iran, mais l'évolution de la lutte armée des Kurdes d'Iraq et de Syrie contre Daech pouvait entretenir l'espoir d'une revendication nationale transfrontières. Le fait que les Kurdes de Syrie, soutenus par la coalition

internationale, soient proches du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) participa, avec la crainte que se forme une entité autonome le long de la frontière syro-turque, à la réaction violente de la Turquie, avec le feu vert de la Russie et sans que les alliés occidentaux ne réagissent véritablement. Du même coup, la situation très incertaine des Kurdes, après leur participation active à la lutte contre Daech, illustre de manière plus générale l'incertitude de la recomposition politique de la région, dans un contexte de présence internationale (Etats-Unis, Russie, Turquie, mais aussi Iran et Israël) aux intérêts finalement assez volatiles.

Cela étant, c'est le conflit au Yémen qui aura connu, en 2017, une aggravation, à la fois sur le plan de la violence et sur le plan humanitaire, sur fond d'une opposition durable croissante entre l'Arabie saoudite et l'Iran. Commencé en 2014 par le durcissement de la rébellion houtiste dans le nord du pays, soutenue par l'Iran, et par l'entrée en action d'une coalition pro-saoudienne de 9 pays, le conflit, à la fin de l'année 2017, se concrétise par le renforcement de la domination des Houtistes sur l'ensemble de l'Est, tandis que le camp des forces pro-gouvernementales est affaibli par un président en exil à Riyad, dont la légitimité est de plus en plus contestée, et par des forces séparatistes sudistes, elles-mêmes soutenues par les Emirats arabes unis. Dans un rapport publié début 2018, un panel d'experts constitué par l'ONU constatait la quasi-disparition du Yémen en tant qu'Etat et le risque d'une internationalisation accrue du conflit – l'Arabie saoudite ayant notamment accusé l'Iran d'avoir permis aux rebelles houtistes de lancer des missiles sur Riyad en novembre. Par ailleurs, on pouvait craindre une mise à profit par l'AQPA (Al-Qaïda dans la péninsule arabique) et l'organisation islamique de la situation déliquescence du Yémen pour prospérer dans quelques poches territoriales.

Cependant, le Sahel continue à être la zone dans laquelle la nébuleuse des mouvements terroristes profite de la faiblesse des Etats pour s'assurer d'emprises territoriales et fomenter des attentats. L'effondrement de l'Etat libyen et la chute de Mouammar Kadhafi avaient notamment permis à Al Qaïda au Maghreb islamique de lancer son offensive au Mali. Si l'initiative militaire française en 2014, Barkhane, a pu stopper l'offensive territoriale terroriste au Mali, l'insécurité reste grande dans la région. Au Mali même, à la fin de l'année 2017 et à l'orée d'une année électorale incertaine, la situation se détériore et les groupes djihadistes se reconstituent dans le centre et le sud du pays. La France a suscité, en juillet 2017, la création d'une force anti-djihadiste au Sahel, le G5 Sahel, qui réunit la Mauritanie, le Niger, le Mali, le Burkina Faso et le Tchad et qui devrait mobiliser 5 000 hommes, opération bénéficiant d'un mandat de l'Union africaine et de l'aval du Conseil de sécurité. En novembre 2017, le G5 Sahel lance sa première opération aux côtés des troupes françaises de l'opération Barkhane. Cependant, là encore, l'éradication des foyers terroristes au Sahel reste largement dépendante de la capacité à restaurer l'effectivité du pouvoir dans les Etats affaiblis. De ce point de vue, la tentative d'amener

les forces qui s'opposent en Libye vers un accord de réconciliation sous l'égide des Nations Unies illustre les difficultés pour parvenir à réaliser cet objectif.

A l'Est, la lutte contre Boko Haram, qui continue à propager sa violence à partir du Nigeria aux pays riverains du Tchad, s'avère également difficile. Même si, là aussi, le groupe extrémiste a perdu une partie du territoire qu'il contrôlait, il reste capable de mener des attaques dans les pays de la région du bassin du lac Tchad. Le Conseil de sécurité, depuis le début de l'année 2017, appelle à l'adoption d'une stratégie commune nécessitant de s'appuyer sur la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) et sur la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Du Nigeria à la Somalie, c'est tout le centre de l'Afrique qui apparaît aujourd'hui comme une zone potentielle de conflits. En République centrafricaine, le Secrétaire général des Nations Unies demandait, fin octobre, à la Communauté internationale, avant l'expiration du mandat de la MINUSCA (Mission des Nations Unies en Centrafrique), de renforcer le nombre de soldats onusiens et d'accroître les efforts de développement du pays pour tenter de le stabiliser. Au Sud-Soudan enfoncé dans la guerre civile que nourrissent les conflits ethniques, la MINUSS (Mission des Nations Unies au Soudan du Sud) apparaît, pour l'heure, comme un échec important de l'ONU. La Somalie, en situation de faiblesse depuis plus de vingt ans, a connu en 2017 une recrudescence de la violence, notamment de la part des Chabib, mouvement djihadiste affilié à Al Qaïda, mettant au défi l'AMISOM (Mission de l'Union africaine au Soudan). Les divisions claniques qui caractérisent le pays sont ici favorisées, d'un côté, par la Turquie et le Qatar, de l'autre, par l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis. Fin 2017, c'est sur la République démocratique du Congo que l'attention se porte. La remise en cause des engagements pris par Joseph Kabila en vue de l'élection qui doit désigner son successeur attise la rébellion du Kasai, provoquant là aussi des catastrophes humanitaires (nombre important de réfugiés et de déplacés, insécurité alimentaire), sous l'œil de la MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo) installée en République démocratique du Congo depuis 1999 et récemment au Kasai.

L'Afrique, qui devrait être le continent phare de ce XXI<sup>e</sup> siècle, apparaît aujourd'hui, en tout cas dans sa partie centrale, comme étant une zone conflictuelle, instable, situation qui participe fortement de ce que l'ONU a qualifié de « *plus grave crise humanitaire depuis la Seconde Guerre mondiale* ».

L'année 2017 a également été marquée par la situation humanitaire dramatique de la minorité musulmane de Birmanie, les Rohingjas. Héritée, là aussi, des découpages territoriaux opérés par la puissance colonisatrice, le Royaume-Uni, la situation des Rohingjas, considérés par le Birmanie indépendante comme des Bengalis exilés, se caractérise par des cycles de violence liés à une politique dont les dernières manifestations ont

été qualifiées d'« *exemple classique de nettoyage ethnique* » par le Haut Commissariat de l'ONU aux Droits de l'homme, provoquant un départ de plus de 1,5 million de personnes, auxquelles les Etats voisins refusent d'accorder le statut de réfugié.

Cependant, l'année 2017 se sera aussi traduite par le développement de conflits anciens, mais que les évolutions politiques internes, notamment relatives aux acteurs étatiques majeurs des relations internationales, ont impactés, en premier lieu desquels le conflit israélo-palestinien. Concernant ce dernier, rétroactivement, le début de l'année 2017 apparaît comme une sorte de baroud d'honneur. Le caractère inédit de l'absence de veto américain, qui permettait l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 2334, laquelle enjoignait à Israël d'« *arrêter immédiatement et complètement les implantations dans les territoires occupés* », dernier geste de l'administration Obama, et la tenue d'une conférence internationale à Paris réunissant 75 pays et organisations internationales pouvaient sembler réaffirmer la volonté de la Communauté internationale de continuer à soutenir la solution à deux Etats. Toutefois, la mise en œuvre de la nouvelle politique de l'administration Trump évoquant, dès février 2017, la possibilité d'une solution à un Etat, puis surtout sa décision, adoptée le 6 décembre, de reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël et l'amorce du transfert de l'ambassade américaine pourraient changer durablement les perspectives de règlement du conflit. L'isolement de Washington par rapport aux autres membres permanents du Conseil de sécurité, concrétisé par un veto à une résolution soutenue par les autres membres permanents condamnant cette reconnaissance, et le refus affirmé par le Président de l'Autorité palestinienne de toute médiation américaine semblent, en tout état de cause, retarder toute initiative de relance du processus de solution négociée, au moment où la réconciliation entre le Hamas, soutenu par l'Iran et l'Autorité palestinienne, provoque un rapprochement entre Israël et l'Arabie saoudite.

L'impact le plus spectaculaire de la méthode Trump s'est fait ressentir, durant cette année 2017, sur le déroulement de la crise nord-coréenne. Le régime de Pyongyang et la Maison-Blanche se sont confrontés dans une surenchère, tout au long de l'année, réciproque. En février, la Corée du Nord, après avoir procédé à son cinquième essai atomique en septembre 2016, tire un missile balistique de moyenne portée qui s'abîme en mer du Japon. Cette provocation enclenche la stratégie de la « *pression maximum* » de la part de Trump, qui se dédouble en une série d'opérations (telles que des manœuvres militaires américano-sud coréennes exceptionnelles) et en une menace de sanctions. En juillet, la Corée procède à de nouveaux tirs balistiques intercontinentaux, menaçant de se déployer vers l'île américaine de Guam dans le Pacifique, après que le Conseil de sécurité eut adopté, le 5 août, de nouvelles sanctions. De nouvelles manœuvres militaires d'envergure en août, ressenties par Pyongyang comme la préparation d'une invasion, déclenchent de la part de la Corée du Nord un sixième

essai nucléaire en septembre. Cet événement provoque un durcissement des sanctions, notamment de la part de l'Union européenne et de la part du Conseil de sécurité des Nations Unies, sous forme d'un embargo partiel et progressif sur le pétrole et total pour le gaz, auquel la Corée du Nord réagit par de nouveaux tirs de missiles survolant le Japon, puis fin novembre, de nouveaux tirs à propos desquels Pyongyang affirme pouvoir désormais frapper le territoire américain. Le 22 décembre 2017, le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité de nouvelles sanctions économiques contre la Corée du Nord.

Pourtant, à la fin de l'année 2017, la crise semble baisser en intensité. D'abord, elle a peut-être favorisé, paradoxalement, un rapprochement entre les deux Corées. Il est vrai que, dès le début de l'escalade, des forces politiques sud-coréennes critiquaient le fait qu'Américains et Chinois discutent, alors que le dialogue devait d'abord concerner les deux parties coréennes. En juillet, le Président sud-coréen déclarait vouloir, y compris sur des questions militaires, reprendre les discussions interrompues en décembre 2015. Début 2018, la diplomatie du sport est mise au service d'un début de détente entre les deux Corées. Ensuite, elle a révélé des relations complexes entre les Etats-Unis et la Chine sur ce dossier. D'abord en retrait par rapport aux sollicitations de Donald Trump d'appuyer les sanctions à l'égard de la Corée du Nord, le président chinois Xi Jinping s'est résolu à faire modestement pression sur Kim Jong-un, avant de se rallier à la résolution du Conseil de sécurité du 5 août adoptée à l'unanimité et avant que le président Trump ne tente, lors de son voyage en Chine en novembre 2017, de faire pression sur Pékin pour que la Chine applique plus strictement les sanctions décidées. C'est que la Chine, grâce à laquelle la Corée du Nord est en survie économique – dépendante de la première pour 85% de son commerce extérieur –, craint que le régime ne s'effondre, avec le risque de voir les troupes américaines s'installer à sa frontière. Le *Global Times*, publication qui reflète la ligne du Parti communiste chinois, a précisé, en août 2017, que, si la Corée du Nord attaquait les Etats-Unis, la Chine resterait neutre, alors que si les Etats-Unis attaquaient la Corée du Nord, elle interviendrait. Quant au Japon, devant les provocations de Pyongyang, par la voie de son Premier ministre, Shinzō Abe, mais aussi devant le renforcement de la puissance militaire de la Chine dans la mer de Chine méridionale, il a exprimé la volonté de réformer la Constitution, qui lui assigne d'être un Etat pacifique. Quant à la Russie, pourtant marraine de la naissance de la Corée du Nord, si elle a condamné les essais nucléaires d'un Etat voisin avec lequel elle partage un petit morceau de frontière, elle ne se considère pas menacée directement par le développement de sa capacité nucléaire, dont elle semble prendre acte.

Cependant, la complexité et le caractère encore imprévisible de relations entre la Russie et les Etats-Unis, que nourrissent des intérêts parfois contradictoires dans plusieurs conflits évoqués précédemment (notamment en Syrie), se sont polarisés, à la fin de l'année 2017, sur l'Ukraine. Le



22 décembre, la Maison-Blanche faisait part de son intention de livrer des armes létales à son allié ukrainien. S'étant jusqu'alors contentés de fournir une aide logistique, les Etats-Unis, par ce revirement stratégique, ont engendré une vive réaction de Moscou, les autorités avertissant que cette décision « *pourrait provoquer un bain de sang* » et menaçant de renforcer leur soutien aux séparatistes du Donbass.

Ainsi, la revue non exhaustive des conflits affectant les relations internationales en cette année 2017 illustre d'abord, certes, leur multiplication, constatée par le Secrétaire général de l'ONU, mais témoigne aussi du fait que les acteurs étatiques majeurs se retrouvent dans des positions plus complexes que lorsque le système des relations internationales était dominé par l'existence de deux superpuissances. Cela tient aussi au fait que la période se caractérise par une puissance qui se diversifie.

#### LA DIVERSIFICATION DE LA PUISSANCE

Si cette diversification concerne évidemment, en premier lieu, les acteurs majeurs des relations internationales, elle se révèle aussi par l'ambition de certains Etats d'être des puissances régionales. Concernant les acteurs majeurs, la tentative d'évaluer leurs évolutions relatives impose d'évoquer d'abord les Etats-Unis, qui ont pu, pendant une période précédente, être qualifiés d'hyperpuissance et où l'arrivée au pouvoir de Donald Trump semble correspondre à une volonté de rupture stratégique. Le discours fondé sur le slogan « *America first* » pouvait en effet exprimer une telle volonté, dans la mesure où l'objectif de la défense des intérêts américains, s'il n'amorçait pas nécessairement le retour à une politique isolationniste, serait « *en rupture avec l'idée d'une nation missionnaire prosélyte* » (4), au fondement de l'ordre libéral inauguré par les Etats-Unis au sortir de la Seconde Guerre mondiale, ce qui annoncerait un monde dans lequel « *l'avenir même de l'ordre occidental [est] aujourd'hui en jeu* » (5). Cette rupture dessinerait en effet un monde multipolaire dominé par les Etats-Unis, la Russie, la Chine (6), cette perspective s'accompagnant d'une méfiance face à une Chine à la puissance montante, mais d'un rapprochement possible avec la Russie, après une période de relations difficiles avec l'administration Obama, ce qui pourrait même se traduire par l'acceptation d'une zone d'influence dans l'ère ex-soviétique participant de l'obsolescence, selon Trump, de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord). Elle passerait aussi par la défense des intérêts économiques des Etats-Unis, remettant en cause le libre-échange lié à

(4) Selon les termes d'Hubert VÉDRINE, cités in A. FRACHON, « La fin de l'ordre américain », *Le Monde*, 21 janv. 2017.

(5) Selon les mots de Joschka FISCHER, *ibid.*

(6) Selon Charles-Philippe DAVID, « Trump menace tout l'édifice international construit par les Etats-Unis depuis 1945 », *Le Monde*, 14 fév. 2017.

la phase de mondialisation des relations internationales. Elle reposerait sur une bataille entre « le bien et le mal » incarné par Daech mais aussi par l'Iran, qui, « *accusé de financer, d'armer et d'entraîner des terroristes du Liban à l'Iraq en passant par le Yémen* » (7), est qualifié d'« Etat voyou » aux côtés de la Corée du Nord (8). Il est indiscutable que, durant l'année 2017, Donald Trump aura, dans une certaine mesure, mis en place ce projet, mais selon une méthode et avec des limites qui posent aujourd'hui la question de la place réelle des Etats-Unis sur la scène internationale.

Concernant le protectionnisme économique, la remise en cause des accords multilatéraux, jugés défavorables aux Etats-Unis (Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), Traité transpacifique (TPP)), s'est cependant heurtée aux ambitions d'autres Etats de prendre la place des Etats-Unis (*cf.* la conclusion annoncée par le Canada d'un accord entre 11 Etats du Pacifique et l'appel à la Chine pour rejoindre ce Traité, notamment de la part de l'Australie). Début 2018, au Forum de Davos, Donald Trump déclarait que « *L'Amérique d'abord ne veut pas dire l'Amérique seule* » et développait l'idée que la défense des intérêts américains signifiait surtout la multiplication de relations bilatérales plutôt que le recours à des traités multilatéraux. Concernant la tentative d'abandonner tout rôle messianique, ce qui implique la continuation d'une politique de retrait des troupes américaines commencée sous l'ère Obama, les frappes militaires en Syrie, en dehors d'une autorisation du Conseil de sécurité, étaient justifiées par le Président américain par l'idée qu'« *aussi longtemps que l'Amérique sera synonyme de justice, la paix et l'harmonie finiront par l'emporter* ». Concernant la lutte contre les Etats voyous, le Président américain a, à plusieurs reprises, confirmé la suspension des garanties liées à l'accord nucléaire avec l'Iran, se trouvant sous le feu croisé des critiques de la majorité du Congrès et des alliés européens de Washington. Les conséquences encore imprévisibles de la méthode Trump, suscitées par le dossier nord-coréen et israélo-palestinien, ne font que renforcer les interrogations sur le statut des Etats-Unis en ce début d'année 2018.

Si la relance de la course à l'arme nucléaire – notamment d'ordre tactique – confirme la volonté énoncée dans la stratégie de défense nationale de conserver la place de première puissance militaire et aussi le rétablissement du *leadership* américain, l'imprévisibilité de Donald Trump traduit en réalité une réorientation profonde de la politique étrangère des Etats-Unis, lesquels passeraient « *du statut de garant ultime de l'ordre international, créé en 1945, à celui de primus inter pares d'un ordre ouvertement contesté* » (9). Cette perspective se doublant d'une relation avec les autres acteurs majeurs de la scène internationale différente de ce qui

(7) Discours du président Trump, Riyad, 21 mai 2017.

(8) Selon Donald Trump, dans un discours en date du 18 décembre 2017, relatif à la stratégie de sécurité nationale.

(9) Selon Thierry Gomart, directeur de l'Institut français de relations internationales, *Le Monde*, 24-25 sept. 2017.

était en tout cas imaginé au début de l'ère Trump. Avec la Russie, l'année 2017 verra en effet une relation passer de la bienveillance et de l'espoir exprimés par Vladimir Poutine à la déception, après les frappes aériennes en Syrie, puis à la condamnation, après le soutien militaire annoncé à l'Ukraine et surtout après la stratégie de défense nationale et la révision de la posture nucléaire des Etats-Unis, dont « *le caractère belliqueux et ambitieux* » a été souligné par le ministère russe des Affaires étrangères (10). Après l'affaiblissement, consécutif à l'effondrement du système communiste qu'a connu ce pays, après le temps de « *l'humiliation* » (11), la Russie de Poutine, aujourd'hui, « *accumule des forces pour prouver qu'elle est à nouveau capable de jouer un rôle clé dans le monde* » (12). Cette ambition, pour un pays qui reste, notamment du fait d'une économie fragile, dans une phase de « *stagnation prolongée* » (13), manifeste « *non pas sa nostalgie de la force mais plutôt sa peur panique de la faiblesse* » (14). Elle se concrétise par le recours à un pouvoir de manipulation – notamment à l'occasion de tentatives d'intrusion dans les élections américaines et européennes – et par la capitalisation du soutien aux forces en position de l'emporter contre l'Etat islamique et au régime de Bachar el Assad, par la tentative, aussi, de profiter des conséquences de la politique des Etats-Unis comme la mise hors jeu dans le règlement du conflit israélo-palestinien. Elle passe encore par l'intimidation à l'égard des pays faisant partie du voisinage pour qu'ils ne rejoignent par l'OTAN (Suède, Finlande) ou par des opérations (déploiement de missiles, exercices militaires, infrastructures militaires) suscitant un climat de tension dans la Baltique, spécialement chez les Etats Baltes.

A l'opposé de cette stratégie à caractère plutôt défensif, la Chine, quant à elle, semble être dans une phase d'ascension rapide. Certes, elle aussi continue à déployer tous les moyens pour renforcer sa puissance militaire dans la mer de Chine méridionale (Iles Paracel, archipel des Spratleys) et, d'une manière générale, sa puissance militaire – elle a ouvert en 2017 sa première base militaire à Djibouti –, augmentant ses dépenses, qui, pour être encore trois fois moins importantes que celles des Etats-Unis, sont cependant déjà trois fois plus importantes que celles de la Russie. Surtout, elle développe sa puissance économique dans le cadre d'une habile utilisation de la mondialisation, qui pourrait la faire devenir la première puissance mondiale en 2030. Le projet désormais fameux de « *Nouvelles routes de la soie* », qui a été officiellement dévoilé par Xi Jinping, mobilisant 1 000 milliards de dollars, se composerait d'une ceinture terrestre traversant la Russie, l'Asie centrale et le Pakistan et

(10) Dans un communiqué publié le 3 février 2018.

(11) A ce sujet, cf. Bertrand BADIE, *Le Temps des humiliés, pathologie des relations internationales*, Odile Jacob, 2014, pp. 34-41.

(12) Selon Fedor LOUKIANOV, rédacteur en chef de la revue *Russia in Global Affairs*, dans *Le Monde* du 1<sup>er</sup> août 2017.

(13) Selon Thierry GOMART, *op. cit.*

(14) Cf. Fedor LOUKIANOV, *op. cit.*

reliant la Chine à l'Europe et d'une route de la soie maritime reliant par les océans les pays émergents d'Asie du Sud-Est et du Sud jusqu'à l'Afrique et l'Amérique du Sud. S'appuyant sur une stratégie d'acquisition de terminaux portuaires et de développement de lignes ferroviaires, il repose sur une coopération à laquelle près de 70 pays ont accepté de participer. Projet d'abord commercial, il est évidemment inséparable d'une montée en puissance politique. La diplomatie du Panda complète « *ce projet de diplomatie politique qui a pour objectif d'adoucir l'image de la Chine et de rendre sa montée en puissance acceptable* » (15). En tout état de cause, cette ascension a déjà modifié la relation entre la Chine et les Etats-Unis de Donald Trump, accentuée par la nécessité de résoudre la crise coréenne. Le Président américain, s'il dénonce, dans la stratégie de sécurité nationale, l'expansionnisme chinois dans la région indo-pacifique, tente d'établir un rapport de forces avec la Chine fondé aussi sur une « *relation loyale, équilibrée et fondée sur la réciprocité* ».

On aperçoit donc, en cette phase de recherche d'un monde multipolaire, pour reprendre les propos du Secrétaire général de l'ONU, poindre une relation fondée sur la stabilisation d'un rapport de forces entre des Etats-Unis qui se cherchent, une Russie qui se défend et une Chine qui progresse. Si on en croit les prévisions selon lesquelles l'Inde devrait se hisser au 5<sup>e</sup> rang, devant la France et le Royaume-Uni, des principales économies de la planète (16), il se pourrait que ce pays puisse, dans un avenir proche, rejoindre les puissances majeures de ce monde en formation. Quant à la France, qui a connu, elle aussi, un changement d'importance en 2017, l'ambition de son nouveau Président est de lui permettre, « *au sein d'une Europe relancée, de tenir son rang dans un ordre mondial bousculé* » (17). Ce projet semble donc passer d'abord par la capacité du Président de la République à aider au renforcement de l'Union européenne, même s'il a pour objectif d'affirmer aussi que « *la France n'est pas une puissance moyenne mais une puissance tout court* » (18).

Les conflits affectant le Moyen-Orient ont révélé, en cette année 2017, l'ambition de certains Etats de s'affirmer comme des puissances régionales, à savoir l'Iran, l'Arabie saoudite et la Turquie. La rivalité entre l'Iran et l'Arabie saoudite n'est pas nouvelle. La puissance chiite, depuis les années 1980, se définit comme un axe de résistance à Israël, allié aux Etats-Unis, et à leurs alliés arabes sunnites du Golfe. Elle s'est confortée au fur et à mesure de l'affaiblissement des Etats de la zone, en particulier après la chute de Saddam Hussein en 2003. Quant à l'Arabie saoudite, si sa volonté de diffuser l'Islam saoudien est loin de se limiter à la région, elle s'appuie

(15) Selon John SEAMAN, de l'Institut français de relations internationales, dans *Le Monde* du 6-7 août 2017.

(16) Selon le Center for economics and business research (CEBR), dans un rapport publié le 26 décembre 2017.

(17) Emmanuel MACRON, Discours aux ambassadeurs, mardi 29 août 2017.

(18) Cf. Thierry GOMART, *op. cit.*

d'abord sur une forte influence dans les Etats voisins. On comprend que le développement des conflits dans la région allait exacerber la lutte entre l'Iran et l'Arabie saoudite pour exercer un *leadership* régional. La lutte engagée contre l'Etat islamique allait permettre à l'Iran d'asseoir son influence en Syrie et en Iraq. A la fin de l'année 2017, le quotidien iranien *Afgar* saluait la participation des Gardiens de la révolution à la libération de la deuxième ville de Syrie comme signifiant « *l'achèvement du corridor terrestre de la résistance qui ouvrirait à Téhéran un accès terrestre à la mer Méditerranée et à Beyrouth, un fait notable dans l'histoire millénaire de l'Iran* ». La lutte contre les djihadistes sunnites avait offert à Téhéran une opportunité historique de réaliser le dessein de concrétiser « *ce croissant chiite* », zone d'influence iranienne qui s'étend donc de la Syrie jusqu'à la province de Diyala en Iraq sur la frontière iranienne en passant par Mossoul. Elle s'appuie sur son allié libanais, le Hezbollah, présent en Syrie aux côtés de Bachar el Assad. De son côté, l'Arabie saoudite, à la tête de laquelle Mohammed Ben Salmane, le prince héritier imposé en juin 2017 par le roi Salmane, développe une diplomatie plus offensive visant à assurer son statut de puissance régionale. Avec l'appui du prince héritier d'Abou Dabhi, il ne se contente plus d'un recours à la forme d'influence traditionnelle, celle de l'influence religieuse par le biais de l'aide humanitaire et des institutions islamiques, mais n'hésite pas à recourir à la guerre – le Yémen en fait l'expérience – et aussi à des opérations diplomatiques agressives. Le blocus économique à l'égard du Qatar suivi de la rupture des relations diplomatiques, puis l'épisode curieux de la rétention à Riyad du Premier ministre libanais, Saad Hariri, le démontrent.

Cette lutte pour un *leadership* régional dépend de plusieurs facteurs d'ordre interne et d'ordre international. L'Iran et l'Arabie saoudite sont aux prises, dans des contextes différents, avec des difficultés d'ordre intérieur qui peuvent conditionner ce projet de s'assurer de devenir des puissances régionales : en Iran, le surgissement de manifestations importantes auxquelles le régime a, jusqu'à présent, fait face ; en Arabie saoudite, la tentative de modernisation profonde entreprise par le nouveau pouvoir, que ce soit concernant les pratiques économiques et financières dans la société ou la place de la religion.

Sur le plan international, cette lutte s'accompagne de soutiens, comme on l'a déjà dit, au jeu complexe. L'appui exprimé par Donald Trump à Riyad à l'égard du régime saoudien a conforté la nouvelle stratégie de l'Arabie saoudite. Le bras de fer contre le Qatar a reçu le soutien de la Ligue arabe, qui a violemment accusé, le 19 novembre, en son sommet du Caire, l'Iran et ses agents, en particulier le Hezbollah, de déstabiliser le Proche-Orient. La montée en puissance de l'Iran a aussi abouti à un rapprochement de l'Arabie saoudite avec Israël, le régime israélien semblant être un allié précieux face à l'expansionnisme chiite. En particulier, Israël et Washington craignent que l'Iran ne développe, à partir de sa zone d'influence syrienne, une capacité d'installer des forces militaires sous la forme de bases militaires

qui pourraient provoquer le risque d'une confrontation directe. Ce risque militaro-politique ne peut, évidemment, laisser indifférentes ni la Russie, ni la Turquie vigilante notamment du fait de la situation des Kurdes. La Russie, qui entretient des relations étroites avec Israël, pourrait être gênée dans son soutien au régime de Bachar el Assad. Cette situation pourrait fragiliser l'alliance entre la Russie, l'Iran et la Turquie, actée en décembre 2016 à Moscou. Il convient de signaler, d'ailleurs, que le rapprochement russo-turc a dû surmonter des obstacles successifs. En février 2017, la mort de trois soldats turcs tués par l'aviation turque en Syrie, puis à la suite de l'initiative prise par Moscou de réunir à Sotchi les parties au conflit syrien, incluant les Kurdes du Parti de l'union démocratique (PYD), accusé par Ankara d'être lié au PKK. Cependant, la stratégie du président Erdogan ne peut être ramenée à cette dimension simplement défensive. Elle vise aussi à faire de la Turquie une puissance régionale. La réunion d'un sommet extraordinaire de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) à Istanbul en décembre 2017 a été l'occasion pour le Président turc de se présenter comme le *leader* du monde musulman. Mettant à profit la reconnaissance par les Etats-Unis de faire de Jérusalem la capitale de l'Etat d'Israël, le président Erdogan s'est présenté comme le chantre de la cause palestinienne et, de manière plus générale, comme le défenseur des Musulmans opprimés.

La zone de conflits qu'est le Moyen-Orient cristallise donc les ambitions de certains Etats à être des puissances régionales. Elle révèle aussi le jeu complexe des grandes puissances que sont les Etats-Unis et la Russie. Elle contribue également à appréhender la difficulté d'une recherche d'une gouvernance susceptible d'éviter le chaos.

#### LES DIFFICULTÉS D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE INTERNATIONALE

L'année 2017 illustre la difficulté d'instauration d'une gouvernance internationale. Cette difficulté tient à la complexité du jeu international. Elle tient aussi à la crise du multilatéralisme. Peut-on cependant entrevoir des voies qui, au moins, apporteraient quelque espoir pour éviter le désordre, voire le chaos redouté ?

S'agissant de la complexité du jeu international, elle résulte à la fois de la diversité des acteurs concernés et de l'affaiblissement de facteurs qui, au temps de la bipolarisation des relations internationales, ont pu jouer dans le sens de l'imposition d'un certain ordre. En effet, la diversité des acteurs ne se limite pas aux puissances majeures évoquées (Etats-Unis, Russie, Chine) ni à l'émergence non limitative de quelques puissances régionales examinées (Iran, Arabie saoudite, Turquie). Elle résulte aussi de la multiplication des Etats, une espèce en voie d'expansion. Or, *« même si les trois quarts d'entre eux n'ont guère d'influence, il y a quand même ceux qui contrôlent certaines ressources énergétiques, ceux qui occupent*

*des positions géostratégiques importantes ou des niches* » (19). Un aspect important des moyens de l'influence réside dans la possession de l'arme nucléaire. Le club des Cinq, déjà rejoint par Israël, l'Inde et le Pakistan, est en passe d'être rejoint, peut-être, par la Corée du Nord et par l'Iran et d'autres. Cette affirmation du « *nationalisme nucléaire* » fait que « *l'exercice de la dissuasion sera sans doute plus difficile dans les crises du XXI<sup>e</sup> siècle qu'il ne l'était dans celles du XX<sup>e</sup>* » (20). En tout état de cause, la possession de l'arme nucléaire, qui a joué un rôle important dans la stabilisation du rapport de forces, à l'époque où les relations internationales étaient dominées par les deux superpuissances, ne peut plus jouer ce rôle.

Au-delà de la société interétatique, le « *jeu international est devenu beaucoup plus diversifié et mouvant, notamment en raison de la multiplicité des acteurs et des sujets... [Aux Etats] s'ajoutent les entreprises, les institutions financières, les ONG, les médias, les églises... ce qui complique encore un peu plus le processus de décision, y compris dans les cadres multilatéraux* » (21).

Or, précisément, le multilatéralisme est en crise, sous l'influence notamment de la nouvelle présidence américaine. En premier lieu, cette crise affecte l'organisation principale de la gouvernance internationale mise en place après la Seconde Guerre mondiale, l'ONU. Certes, l'ONU avait déjà été affaiblie avant l'entrée en scène de Donald Trump. La quasi-absence de l'organisation dans le traitement de la guerre en Syrie, du fait des vetos répétés de la Russie, n'a pas peu contribué à cet affaiblissement. L'échec de la tentative, initiée par la France, de limitation du droit de veto en cas d'atrocités sur les populations civiles avait symbolisé ce risque de paralysie. Cependant, la nouvelle administration américaine a joint, sur cette question, les gestes à la parole. S'agissant des gestes, Donald Trump, qui avait annoncé, dans sa campagne présidentielle, la baisse de 25% du budget des opérations de paix de l'ONU, a en effet conduit l'organisation à réduire de 600 millions de dollars le budget consacré à ces opérations. S'agissant de la parole, dans son discours prononcé devant l'ONU le 19 septembre 2017, l'exaltation de la souveraineté, si elle ne signifie nécessairement pas une politique isolationniste, débouche sur une politique étrangère fondée sur les rapports de puissance plutôt que sur la consolidation d'un multilatéralisme dont l'ONU serait le pilier. Ce discours contraste avec celui du Président français, qui a déclaré que « *le multilatéralisme constitue la méthode la plus efficace face aux défis globaux* » et qu'en conséquence « *nous avons besoin d'un Conseil de sécurité qui puisse prendre des décisions efficaces et ne pas être enfermé dans un droit de veto quand des atrocités de masse sont commises* ». Evidemment, la défense de l'ONU par la France ne doit pas étonner. Le droit de veto, arraché au Conseil de sécurité en

(19) Cf. Hubert VÉDRINE, *op. cit.*

(20) Selon Bruno TERTRAIS, dans un entretien publié dans *Le Monde* des 10-11 septembre 2017.

(21) Cf. Hubert VÉDRINE, *op. cit.*

1945, a été pour la France un moyen de défendre son statut de puissance moyenne très affaiblie et est devenu une donnée forte de sa politique étrangère. La conservation de la tête du Département des opérations de maintien de la paix, en cette année 2017, vient le concrétiser. Il n'est pas sûr, en revanche, que la relativisation de l'ONU par les Etats-Unis ne soit pas également la ligne de conduite des autres grandes puissances, Russie et Chine, instrumentalisant l'organisation au gré de leurs intérêts dans la formation d'un système multipolaire s'affranchissant du multilatéralisme institutionnel.

Cette mise en cause du multilatéralisme institutionnel mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale s'est également exercée, en cette année 2017, aux dépens de l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture). La décision du gouvernement américain de retirer les Etats-Unis de l'UNESCO a été justifiée ainsi par le Département d'Etat : « *cette décision n'a pas été prise à la légère et reflète des inquiétudes des Etats-Unis concernant l'accumulation des arriérés à l'UNESCO, la nécessité d'une réforme en profondeur de l'organisation et ses partis pris anti-israéliens persistants* ». Cette décision de retrait, suivie immédiatement par le retrait d'Israël, a contribué à accentuer la crise de cette institution spécialisée, crise financière mais aussi crise politique, qui a trouvé en l'élection de la nouvelle directrice générale l'occasion de s'exprimer : la victoire d'Audrey Azoulay, ancienne ministre de la Culture française, assez inattendue, donne l'occasion à la France, en tout état de cause, de continuer à défendre le multilatéralisme.

Une des conséquences de l'arrivée de Donald Trump au pouvoir réside aussi dans la continuation de l'affaiblissement de l'OMC (Organisation mondiale du commerce). Estimant que le libre-échange défendu par Washington au sortir de la Seconde Guerre mondiale et ayant trouvé son institutionnalisation dans la création du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) puis dans celle de l'OMC portait atteinte aux intérêts des Etats-Unis, Trump, menacé dans sa campagne électorale, veut quitter cette dernière. Si cette menace n'a pas été mise à exécution, la préférence pour le bilatéralisme ne peut, évidemment, qu'accentuer la tendance, entamée il y a quelques années, à l'amointrissement du rôle de l'organisation dans un contexte d'une mondialisation aux effets contestés. Cette contestation du rôle de l'OMC a d'ailleurs été exprimée par les Etats-Unis lors de la rencontre du G7 qui a eu lieu en Italie en mai 2017, puis du G20 en Allemagne en juillet. Le communiqué final du G20, dans lequel les dirigeants du groupe des 20 affirment leur « *détermination à combattre le protectionnisme, y compris toutes les pratiques commerciales déloyales* » mais reconnaissent « *le rôle d'instruments légitimes de défense commerciale* », peut apparaître doublement ambigu. Sur le fond, il peut à la fois légitimer la politique déjà mise en œuvre par l'administration Trump (taxes antidumping, etc.), tout en affirmant le bien-fondé du libre-échange. Sur la forme, il peut être qualifié d'engagement de façade,



illustrant le peu de portée d'une enceinte comme celle du G20. A l'inverse, il peut être salué par la Chancelière allemande comme prouvant que ce « *format multilatéral servira à montrer que nous pouvons répondre à une grande question stratégique par une action commune* ». En tout état de cause, cela jette des doutes sur la capacité des « G » à produire une forme de multilatéralisme compensatrice capable de répondre aux défis actuels.

Une autre victime de la détestation de Donald Trump pour le multilatéralisme fut, en cette année 2017, l'accord sur le réchauffement climatique conclu lors de la COP21 à Paris. Le 1<sup>er</sup> juin, le président Trump déclarait qu'« *à partir d'aujourd'hui, les Etats-Unis cesseront toute mise en œuvre de l'Accord de Paris [...] et du fardeau économique et financier qu'il impose à notre pays* ». Si, sur un plan juridique, les Etats-Unis sont toujours formellement partie à l'Accord de Paris, en application de son article 28 prévoyant un délai de 3 ans pour s'en retirer à compter de son entrée en vigueur, cette décision affaiblit cependant la portée pratique de l'accord, s'accompagnant d'une suspension des financements américains relatifs à la lutte contre le financement climatique. Certes, la Chine assura qu'elle poursuivrait résolument la mise en œuvre de l'Accord de Paris, comme l'Inde, qui réaffirma les engagements pris en ratifiant l'Accord de Paris. Quant à la Russie, malgré des déclarations officielles favorables à l'Accord de Paris, elle ne l'a toujours pas ratifié à la fin 2017. Cependant, la décision de l'administration Trump a surtout provoqué une fronde de la part d'acteurs divers.

Dès l'annonce du retrait, en effet, le gouverneur de Californie annonçait son intention de lutter pour le respect de l'Accord de Paris dans le cadre d'une initiative transnationale regroupant plus de 200 collectivités infra-étatiques de 43 pays. De leur côté, les acteurs privés, en premier lieu les firmes internationales américaines, exhortaient les milieux d'affaires à prendre la tête du combat pour le climat. Le chef de l'Etat français, en pointe dans ce combat, après avoir réagi publiquement à l'annonce du retrait américain de l'Accord de Paris, prit l'initiative d'organiser, le 12 décembre 2017 à Paris, le One Planet Summit, qui réunit une cinquantaine de chefs d'Etat et de gouvernement, mais aussi des responsables d'entités infra-étatiques, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'entreprises. Peut-on voir dans cette initiative « *les prémisses d'une diplomatie publique* » tentant de lutter contre « *la dissociation entre les sociétés et leurs dirigeants [...] dimension-clé des relations internationales contemporaines* » (22) et qui laisserait entrevoir la possibilité d'une gouvernance globale plus inclusive prenant en compte le jeu des acteurs sociaux ?

L'année 2017 a été également marquée par les discours sur l'Europe du président Macron, qui a tenté de substituer le thème de la refondation à celui de la polycrise, qui caractérisait l'Union européenne dans les années

(22) Delphine ALLIÉS, « Réinventer une diplomatie moderne », *Le Monde*, 4 juil. 2017.

récentes (23). Cette polycrise est loin d'être terminée. L'accord de décembre 2017 entre Londres et Bruxelles sur les grandes lignes du divorce entre le Royaume-Uni et les 27 ne permet pas encore de voir les conséquences du Brexit, d'abord sur le Royaume-Uni mais aussi sur l'Union européenne : conséquences budgétaires, crainte de l'effet domino sur le Royaume-Uni (question de l'Ecosse et de l'Irlande) et en dehors du Royaume-Uni – dans 18 Etats, des partis politiques ont inscrit à leur programme l'organisation d'un référendum sur la question du maintien de leur pays dans l'Union européenne. S'agissant de la crise économique et financière, la Commission elle-même considère que les mécanismes mis en place depuis quelques années (Union bancaire, Mécanisme européen de stabilité, règles de discipline budgétaire) ne seraient pas suffisants pour éviter complètement une crise à venir dans un Etat d'importance économique relative plus grande que la Grèce. Surtout, la crise liée aux questions migratoires, loin d'être résolue, a contribué à creuser la fracture avec les pays du Groupe de Visegrád, hostiles à une gestion européanisée des flux migratoires. Elle attise aussi les populismes, qui ne se limitent pas à l'Europe centrale et orientale.

C'est dans ce contexte difficile que les discours d'Emmanuel Macron à Athènes et à la Sorbonne, en septembre 2017, ont appelé à une refondation de l'Union européenne (UE). Plusieurs des thèmes évoqués par le Président français concernent directement les relations extérieures de l'Union européenne. En premier lieu, la question de la défense : développer des capacités autonomes en complément de l'OTAN, établir des coopérations structurées permanentes, forger une culture stratégique commune. En deuxième lieu, le financement de l'aide publique européenne au développement, notamment par une taxe sur les transactions financières. Il y a aussi le souhait que l'Union européenne soit le chef de file d'une transition écologique et équitable pour la défense de l'environnement. Les réformes concernant le développement de la lutte antiterroriste et l'instauration d'une politique commune d'immigration concernent aussi ces relations extérieures. Au-delà de ces aspects, l'appel à l'invention d'une gouvernance forte pour retrouver « *la force d'une souveraineté qui ne soit pas que nationale mais bien européenne* » (24) correspond à l'idée de développer une Europe-puissance qui soit capable de constituer un pôle dans le monde multipolaire en formation. En même temps, cette volonté n'efface pas, loin de là, l'affirmation par le chef de l'Etat du fait que « *la France n'est pas une puissance moyenne mais une puissance tout court* » (25). En particulier, le soutien de la France au lancement d'une coopération structurée permanente en matière de sécurité et de défense en septembre 2017 n'empêche pas l'annonce d'une augmentation sensible

(23) A ce sujet, cf. Yves PETIT, « Brexit et désintégration de l'Union européenne », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVIII, 2017, pp. 461 et suiv.

(24) Discours du 7 septembre 2017.

(25) Thierry GOMART, *op. cit.*

du budget des armées et le maintien d'une présence sur les différents terrains d'opération. Cette volonté de continuer de faire de la France « une puissance d'action » (26) présente sur plusieurs fronts s'accompagne aussi d'une diplomatie d'influence que l'inauguration du Musée du Louvre à Abou Dhabi a illustré spectaculairement. En somme, il s'agit, comme on l'a dit, de « *permettre à la France, au sein d'une Europe relancée, de tenir son rang dans un ordre mondial bousculé* » (27). Evidemment, un tel programme ne peut pas être mené seul et dépendra d'évolutions politiques internes, notamment en Allemagne. Toutefois, il fait de l'Europe, en ce début de l'année 2018, un acteur cristallisant probablement les tensions les plus fondamentales affectant les relations internationales et dont le traitement conditionne donc la possibilité d'éviter le chaos.

C'est que le monde est aujourd'hui caractérisé par plusieurs phénomènes, qui ont pour point commun d'interroger la place des Etats-nations dans les relations internationales. La mondialisation des échanges, la puissance des entreprises multinationales ont réveillé les identités nationales (28). Le Paméricain s'est fait le chantre d'un ordre fondé sur « *le grand réveil des nations* » et donc sur l'exaltation de la souveraineté nationale. La voie empruntée par la Chine, à travers les Nouvelles routes de la soie, est de jouer des avantages de la mondialisation pour s'affirmer politiquement sur la scène internationale. La Russie, sur la défensive, s'appuie sur un nationalisme jouant de toutes les opportunités pour se repositionner sur la scène internationale. L'Europe, par rapport à ces stratégies d'Etats-continentaux, se retrouve dans une véritable situation d'écartèlement. D'un côté, elle subit de plein fouet les velléités indépendantistes de ces réveils identitaires – le feuilleton non achevé de la Catalogne en étant pour l'heure l'exemple le plus spectaculaire –, de l'autre elle tente de combiner une forme de gouvernance fondée sur une interdépendance assumée entre des Etats-nations qui la composent. C'est ce qu'exprime le Président de la France lorsqu'il déclare que « *le lieu de notre souveraineté, aujourd'hui, c'est l'Europe* ». Si ce projet de refondation connaissait quelques avancées dans le futur, l'Union européenne pourrait alors jouer un rôle grandissant dans un ordre international en voie de reconstruction. L'ambition chinoise d'asseoir une influence politique sur un projet aussi grandiose que les Nouvelles routes de la soie fait craindre aux observateurs une « *reglobalisation* » aux caractéristiques chinoises (29), à un moment où les Etats-Unis semblent perdre de leur influence. Dans cette perspective, « *il y a une place à prendre face à Trump pour incarner la rationalité démocratique et libérale de l'Occident* » (30). Vaste programme...

(26) Selon les mots de J. AUDIBERT, conseiller diplomatique du président Hollande de 2014 à 2017, dans *Le Monde* des 28-29 mai 2017.

(27) E. MACRON, Discours devant les ambassadeurs, *op. cit.*

(28) A ce sujet, cf. Anne-Marie THIESSE, *La Création des identités nationales*, Seuil, 1999.

(29) Cf. *Le Monde*, « Horizons chinois du 21<sup>e</sup> siècle », 6-7 août 2017.

(30) Selon Dominique MOÏSI, dans *Le Monde* du 10 octobre 2017.

Si l'Union européenne cristallise ainsi des tensions fondamentales affectant les relations internationales, c'est l'année 2017, plus largement, qui peut être qualifiée d'« année de cristallisation ». Cristallisation du rapport de forces entre les grandes puissances que sont les Etats-Unis, la Russie et la Chine. Cristallisation des rapports de forces entre les puissances à prétention régionale. Ces cristallisations font apparaître des contradictions qui sont productrices de conflits, dont il est encore difficile de prévoir s'ils pourraient prendre une envergure plus grave. Elles font aussi apparaître des stratégies qui, au-delà des différences, ne semblent guère favorables à l'instauration d'une nouvelle forme de gouvernance pouvant encadrer une multipolarité qui se cherche. Quelques initiatives apportent cependant une petite lueur d'espoir pour sortir de la période de déconstruction de l'ordre issu de la Seconde Guerre mondiale dans laquelle nous sommes entrés.