

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

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

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

2014 OU LES MARTEAUX SANS MAÎTRES

PAR

SERGE SUR (*)

La perplexité saisit celui qui cherche à donner une idée générale des relations internationales durant l'année 2014, comme de la plupart des autres années au demeurant. Sans doute l'exercice est-il en soi artificiel, puisque isoler une année, comme on le fait pour un budget par exemple, n'a guère de sens lorsqu'il s'agit de flux qui échappent à une détermination administrative ou politique – si encore on parlait d'un mandat politique, d'un intervalle entre deux élections... Rien de tout cela ne se présente sur le plan international, les dates, les délais, les rythmes sont discontinus suivant les sujets et les pays. Reste que tout exercice qui repose sur un arrêt du temps est artificiel et qu'il faut en prendre son parti. Alors, bien sûr, des événements particuliers peuvent marquer leur temps, entre un avant et un après (le 11 septembre, la crise financière de 2008, pour en rester au XXI^e siècle), mais 2014 ?

L'année a été celle des commémorations, de la Première Guerre mondiale principalement. De même qu'il y a des crues centennales, le centenaire connaît dans le monde occidental une valorisation particulière. Le siècle est une unité historique académique et plus largement sociale qui articule la mémoire collective. Les comparaisons entre cette période et la nôtre ont donc abondé et les signes divers d'un enchaînement récurrent vers un conflit généralisé n'ont pas manqué d'être scrutés, voire inventés. Il en est résulté une inquiétude diffuse, particulièrement en Europe. Il est vrai que l'idée de la guerre se réintroduit progressivement depuis déjà plusieurs années, en contraste avec le sentiment qui avait suivi la fin de la Guerre froide. Et si nous étions entrés dans un nouvel avant-guerre, dont divers conflits locaux ou diffus sont comme les voltigeurs en attendant l'arrivée des affrontements majeurs ?

Les marteaux sans maîtres : la formule pourrait bien définir la période, au-delà de l'année calendaire. Marteaux parce que, suivant le mot connu, lorsqu'on dispose d'un marteau, tout problème tend à devenir clou – et le recours à la force armée semble une option à laquelle on recourt de plus en plus volontiers de divers côtés. Sans maîtres, parce que ces recours à la force, même s'ils se veulent mesurés et calibrés, ne semblent pas être les instruments de desseins politiques organisés et bien plutôt des réactions

(*) Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

improvisées à des événements imprévus. Moins que jamais on ne peut considérer la guerre comme la continuation de la politique par d'autres moyens. Elle est bien plutôt le fruit de l'absence de politique déterminée, une urgence conservatoire, une attitude de pompier volant qui risque du même coup de se transformer en pompier pyromane.

2014 ne saurait se résumer à ce constat. Toutefois, qui observe l'année dans sa dimension la plus spectaculaire est frappé par les frottements entre puissances, par les conflits apparemment de faible intensité, sauf pour ceux qui les vivent, par les sources diverses de conflits latents qui peuvent devenir émergents, par l'absence de direction de l'ensemble. Plus en profondeur, on ressent une impression de désorganisation progressive plus que de construction en chantier. Certes, les relations internationales n'ont jamais été stabilisées. Les institutions qui pourraient gérer la société internationale sur le mode des sociétés internes organisées par des procédures régulières et prévisibles, encadrer et maîtriser les changements lui ont toujours fait défaut. Du moins, après les deux guerres mondiales, la plupart des transformations de la société internationale, même de grande ampleur, ont obéi à des processus globalement pacifiques.

La mondialisation ou globalisation, dernier grand projet et promesse de sortie par le haut de l'affrontement Est-Ouest, supposait une longue période de paix. Elle visait à homogénéiser au mieux le monde par l'ouverture des échanges et la démocratisation. Elle impliquait, outre l'adhésion à des valeurs communes, le développement de la confiance entre Etats, l'autonomisation des sociétés civiles, la transnationalisation des relations internationales, l'ensemble débouchant sur leur transformation profonde. Les Etats ne devraient plus être des machines à faire la guerre mais à gérer les problèmes globaux, la coercition internationale obéir à une logique de police organisée dans l'intérêt commun, cependant que des juridictions internationales pénales réprimeraient les auteurs de crimes universellement condamnés. Force est de constater que l'on en est loin et qu'aux frottements et conflits correspond un malaise dans la mondialisation.

FROTTEMENTS ET CONFLITS ENTRE PUISSANCES

Pas question ici d'en dresser le répertoire, d'autant moins qu'il s'agit de symptômes de questions plus profondes et sans doute plus durables. Retenons d'abord ce qui demeure au fond l'ordinaire des relations internationales, les frottements entre Etats, chocs des puissances et des projets. Ensuite, les conflits ouverts, peu intenses mais lourds de menaces. Ils sont les plus visibles, les plus sensibles. Suivant le mot de Lacan, le réel, c'est quand on se cogne. Enfin, dans ce contexte où les Etats sont d'abord à la manœuvre, la question du rôle des Etats-Unis, puissance dominante des rapports interétatiques, se voulant et se vivant telle, mais dont la vision de

l'ordre international demeure incertaine, soit qu'elle se cache, soit qu'elle n'existe tout simplement pas. Il est au demeurant possible qu'elle tende à créer et à maîtriser une dynamique davantage qu'à aboutir à un résultat particulier – mais cette question chevauche déjà celle du malaise dans la mondialisation.

Frottements

Les frottements sont des formes modérées de l'affrontement, qui reposent sur des antagonismes latents. Les acteurs les maintiennent sans vouloir les aggraver, du moins dans l'immédiat – mais sans pouvoir non plus les résoudre à court terme. En 2014, on peut les localiser, ils correspondent à des situations géographiquement et géopolitiquement identifiables, mais en arrière-plan ils reposent toujours sur une compétition pour la puissance, quel qu'en soit le ressort. L'Arctique et les perspectives de son ouverture à la navigation et à l'exploitation de ses ressources appartiennent encore à l'avenir (1). Plus présentes sont par exemple en Asie les perceptions, anticipations et inquiétudes liées à la montée en puissance de la Chine, dont on sait qu'aucun Etat, voire aucune coalition purement asiatique ne sauraient l'équilibrer. Lorsque cette montée est économique, la compétition ne menace pas la paix et peut à l'inverse favoriser un développement profitable à tous. Pour l'instant, la Chine se plie aux cadres occidentaux, c'est-à-dire américains, des échanges, mais rien n'implique que cette modération soit durable.

Cependant, lorsqu'il s'agit de maîtriser des espaces, la prétention chinoise à contrôler la mer de Chine, voire à étendre au-delà son emprise par cercles grandissants ou par pénétrations territoriales dans l'immense espace eurasiatique, entraîne chez des voisins de plus en plus lointains tensions et méfiances (2). La Chine est attentive à limiter les provocations directes mais affirme de plus en plus nettement ses ambitions, technologiques, voire militaires, face au Japon mais aussi aux Etats-Unis. Les Etats-Unis restent force d'équilibre régional, renforcent leurs liens avec le Japon tout en s'efforçant de garder avec la Chine un partenariat ouvert. Les sources d'incompréhension qui peuvent dégénérer en tensions sont présentes, à propos de Taiwan, de l'accroissement de la puissance navale de la Chine, de ses prétentions maritimes, de la tolérance à l'égard de la Corée du Nord ou d'un rapprochement avec la Russie. Il est clair, au moins pour l'instant, que la Chine n'entend pas négocier un ordre régional dans un cadre collectif et ne consent qu'à des négociations bilatérales.

Un autre type de frottements caractérise l'évolution de l'Union européenne ou plutôt son involution. Il ne s'agit pas ici de la crise ukrainienne, sur laquelle on va revenir au titre des conflits, mais des

(1) M. FOUCHER (dir), *L'Arctique - La nouvelle frontière*, CNRS, 2014.

(2) Patrick HÉBRARD, « Un dragon caché : la stratégie maritime de la Chine », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XV, 2014, pp. 57-74.

relations entre Etats membres de l'Union. Il est clair que la dynamique de la construction européenne est, au moins pour l'instant, suspendue et qu'aucun Etat membre ne cherche sérieusement à la relancer. La perspective est davantage la crainte d'une déconstruction européenne par repli sur les intérêts nationaux autant que par différences et divergences objectives, économiques, politiques, entre les membres. Durement atteinte par la crise américaine des *subprimes*, l'Union européenne (UE) est toujours menacée par un risque de défaillance de la Grèce. Elle est dans une situation défensive, en quête de projet, en quête de *leadership*, en quête de confiance et l'euro semble structurellement menacé. L'image de l'UE dans les opinions publiques nationales est dégradée depuis déjà plusieurs années. La sortie de certains Etats est parfois envisagée et le fait que certains membres puissent être menacés de dislocation est encore mis au passif de l'Union (3).

Les origines de cette dynamique inversée sont sans doute diverses, mais plusieurs éléments convergent. Sans hiérarchie, une série d'élargissements prématurés ont affecté la solidarité objective des membres en introduisant des Etats peu capables, voire peu désireux, d'accepter les disciplines communautaires et gangrenés par la corruption. La politique allemande après la réunification s'est attachée avant tout aux intérêts allemands, sans toujours les intégrer dans une vision plus ample de l'intérêt européen (4). Le traitement imposé aux pays menacés par les crises financières a affecté la capacité allemande d'exercer un *leadership* constructif. « *Méfiez-vous des Allemands* », disait en un autre temps l'ambassadeur André François-Poncet, « *ce sont des maîtres durs* ». Le couple franco-allemand en a fait les frais et son érosion laisse l'Union orpheline. Le Royaume-Uni a précédé l'Allemagne dans la voie de l'égoïsme sacré et la tolérance dont il a bénéficié ne peut qu'encourager d'autres déviations. La France n'a de son côté pas pu ou pas su réaliser les efforts qui justifieraient le maintien de son influence et pas davantage valoriser les efforts accomplis par tous au profit de l'Allemagne après sa réunification.

Corrélation ou coïncidence, la dépendance de l'Union à l'égard des Etats-Unis s'est accrue. L'UE est-elle condamnée à devenir le bras civil de l'OTAN ? Sur le plan militaire, l'idée d'une défense européenne s'est heurtée à l'opposition américaine, qui préfère conserver l'Europe sous protectorat. Pour nombre d'Etats membres, surtout parmi les arrivants récents, la solidarité avec l'Alliance atlantique et les Etats-Unis prévaut. L'euro est lié au dollar et dépendant de la politique de la Fed américaine. Le projet de Traité transatlantique de libre échange, en cours de négociation, abolirait ce qui reste de marché commun. Il placerait l'Union dans un vaste ensemble transatlantique où risquerait fort de se dissoudre sa spécificité, surtout

(3) Les référendums écossais et catalan de l'automne 2014 ont un temps semblé menaçants et la Belgique connaît un problème structurel d'unité.

(4) *Questions internationales*, n° 54 (« Allemagne : les défis de la puissance »), mars-avr. 2012.

si elle acceptait de recourir à un arbitrage commercial livrant les Etats aux *lobbies* et à un droit qui lui échapperait pour l'essentiel. Les *lobbies* d'outre-Atlantique sont déjà très présents auprès du Parlement européen, voire de la Commission. Les Etats-Unis n'acceptent manifestement pas l'idée de voir l'Union devenir un rival commercial, demain politique, et entendent la subordonner, au risque de la détruire. Les frottements entre projet européen et projet transatlantique sont manifestes (5).

L'Union évoquera-t-elle la nuit des morts vivants, lorsque certains nouveaux membres auront otanisé le projet européen et que, ayant perdu son âme, elle deviendra artisan ou acteur de conflits armés en Europe ? Déjà, l'Union a placé à sa tête le représentant d'un pays, la Pologne, condamné, sans regret ni remords, par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour complicité dans les actes de torture dont les Etats-Unis ont reconnu être responsables après le 11 septembre (6). D'autres membres récents encourent le même reproche, sans autre conséquence. Où est donc l'UE, « puissance normative » ? Sans oublier qu'elle a également placé à la tête de la Commission l'artisan de l'évasion fiscale au profit des grandes firmes transnationales, ce qui contribue à la paupérisation des finances publiques des Etats membres et affaiblit leurs marges d'action. Si l'Union accepte, *volens nolens*, cette otanisation progressive, elle ne sera plus acteur mais sujet des relations internationales. Elle aura affaibli ses membres et débouché sur leur impuissance collective. Elle ne sera même plus un simple bras civil mais courra le risque, contraire à son principe même, d'être entraînée dans des conflits dont la crise ukrainienne pourrait être un signe avant-coureur, voire un archétype.

Conflits

Parmi les conflits qui affectent la société internationale et qui sont en 2014 demeurés de faible intensité, sauf pour leurs victimes, on peut distinguer *grosso modo* deux catégories : ceux qui résultent du choc des puissances et ceux qui sont plutôt le fruit de l'impuissance, par défaillance des Etats qu'ils affectent. L'Ukraine relève de la première catégorie, puisque les projets organisateurs des principales puissances en Europe, Etats-Unis, UE et Russie se sont trouvés et demeurent en confrontation directe. La seconde catégorie de conflits, le plus souvent mi-internes mi-internationaux, résulte de la défaillance d'Etats confrontés à un mélange de rébellions internes et d'interventions extérieures. Ces conflits se sont particulièrement développés au Proche- et Moyen-Orient et au Sahel, en liaison avec le retour d'un terrorisme islamique diffus et plus agressif que jamais. Les marteaux sans maîtres sont particulièrement à l'œuvre dans ce contexte et de part et d'autre, puisque la violence terroriste n'est pas

(5) *Questions internationales*, n° 64 (« Etats-Unis : vers une hégémonie discrète »), nov.-déc. 2013.

(6) *Questions internationales*, n° 69 (« La Pologne au cœur de l'Europe »), sept.-oct. 2014.

articulée à un projet politique ni même à une direction homogène et que la réponse militaire n'annonce aucun objectif politique organisé ou commun.

Il est d'autant plus difficile de parler de l'Ukraine que les affrontements armés sont toujours en cours. Quant à leur déroulement et à leurs conséquences, ils ont été circonscrits à une guerre civile ouverte et à des interventions de puissances extérieures, officiellement dissimulées mais dénoncées de part et d'autres. Le rôle des pays occidentaux dans le changement de régime lié à la révolte de Maïdan est peu contestable, ainsi que le soutien qu'ils apportent aux nouveaux dirigeants tout en les modérant. Le rôle de la Russie dans la dislocation en cours du pays, sa volonté de ne pas laisser l'Ukraine rejoindre un camp occidental qui l'affaiblirait économiquement tout en la contenant militairement ne sont pas davantage douteux. Le choc des ambitions et des projets est évident. Cependant les informations relatives au conflit sont le plus souvent biaisées et sujettes à caution. Les médias occidentaux n'ont pas fait montre de plus d'objectivité que les médias russes, au sens où l'objectivité consiste à donner également la parole à tous les acteurs. La propagande, y compris des titres les plus respectés, a coulé à flots, comme si journalistes et commentateurs étaient « *embedded* ». La communication a remplacé l'information. Elle tient même parfois lieu de décision. Dans ces conditions, toute évaluation de l'origine du conflit est sujette à caution et les thèses s'opposent.

Thèse occidentale : l'Ukraine, pays européen souverain, a vocation à développer ses liens avec l'Union et la conclusion d'un accord d'association est un processus légitime, ouvert à tous les Etats européens. Savoir si à terme plus lointain et à condition de remplir les conditions requises l'Ukraine pourra adhérer à l'Union reste une question ouverte. Qu'ensuite ou parallèlement le pays puisse intégrer l'OTAN n'est pas une question d'actualité, mais il peut l'envisager. Les efforts et pressions de la Russie, ses propositions économiques alternatives visant à maintenir l'Ukraine dans un espace économique commun témoignent d'une volonté impériale : reconstituer l'empire russe, voire maintenir l'emprise sur les anciens espaces soviétiques. Envoyer des troupes en Ukraine orientale, même de façon couverte, annexer la Crimée en violation du droit international, soutenir, voire organiser, la rébellion dans le Donbass, tout cela témoigne de l'agressivité du régime et plus spécialement de son dirigeant, Vladimir Poutine. Les voisins de l'Ukraine, Pologne, pays baltes, sont justement alarmés et il est du devoir de l'UE, comme de l'OTAN, de leur venir en aide. C'est donc uniquement la Russie qui a suscité la crise.

Thèse russe : la Russie a en Ukraine des intérêts légitimes, liés à la géographie, à l'histoire, à l'économie et à la proximité culturelle, en particulier de l'Ukraine orientale. La Crimée spécialement est à population majoritairement russophone et russophile. Elle n'a été rattachée à l'Ukraine que tardivement et artificiellement. Pourquoi contester le retour à la Russie, décidé par référendum local, si on accepte le démembrement de la Serbie avec l'indépendance du Kosovo ? En prétendant mettre l'Ukraine

sous influence de l'UE par l'accord d'association, les Etats membres entreprennent de repousser la Russie le plus loin possible vers l'Est. Derrière eux se profile la volonté américaine de reconstituer des lignes de clivage héritées de la Guerre froide qui marginaliseraient la Russie. L'OTAN n'est pas une structure militaire défensive, mais son expansion en Europe centrale et baltique est une menace pour la Russie, de même que le bouclier antimissiles en projet affaiblit sa capacité de défense. Il existe un plan dissimulé, encouragé par des pays comme la Pologne, inspiré par des thèses comme celles de Zbigniew Brzezinski (7), tendant à dominer l'Europe au profit des Etats-Unis à partir d'un ensemble géopolitique ukraino-polonais. En négociant cet accord d'association sans le concours de la Russie, l'UE a montré sa volonté d'une épreuve de force et la Russie est dans une position défensive qui justifie qu'elle protège ses intérêts. Au surplus elle n'intervient pas en Ukraine, soutient simplement des volontaires.

Difficile de trancher. Observons que la négociation de l'accord d'association litigieux a été entreprise sous pression de pays voisins de l'Ukraine et qu'on peut hésiter entre processus bureaucratique qui suit un cours aveugle et intention hostile à l'égard de la Russie (8) ; qu'on peut s'interroger sur l'exclusion de la Russie d'une négociation qui était d'intérêt commun ; que l'Ukraine, pays corrompu, insuffisamment développé et aux pratiques peu démocratiques, est et reste bien éloignée des normes de l'Union ; que des auteurs américains bien informés (9) n'hésitent pas à parler de « *provocation occidentale* » ; que la révolte de Maïdan et le changement insurrectionnel ont été fortement encouragés par certains milieux américains, comme d'autres « révolutions de couleur » précédentes (10). Là encore, la diplomatie a cédé la place aux marteaux, économiques, principalement avec les « sanctions » adoptées contre la Russie par les pays occidentaux. Ces sanctions la touchent certainement mais affectent également les économies des Etats membres de l'UE,

(7) *The Grand Chessboard [Le Grand Echiquier]*, 1997. Une approche géopolitique qui rappelle Halford Mackinder et une volonté dominatrice peu éloignée du Carl Schmitt des grands espaces. Cf. S. SUR (dir), *Carl Schmitt - Concepts et usages*, CNRS Biblis, 2014.

(8) Cf. les articles consacrés à « L'Ukraine et l'Europe » dans l'*Annuaire français de relations internationales*, vol. XIII, 2012, pp. 119-147.

(9) John J. MEARSHEIMER, « Why the Ukraine crisis is the West fault – The liberal delusions that provoked Putin », *Foreign Affairs*, sept.-oct. 2014, pp. 77-89.

(10) On songe notamment au courant néo-conservateur, actif en Ukraine avec Victoria Nuland, Secrétaire d'Etat adjointe américaine pour l'Europe, qui s'est vivement opposée à la politique plus modérée de l'UE. Les Etats-Unis ont soutenu dès la chute de l'URSS une stratégie de rapprochement entre l'OTAN et la plupart des anciennes démocraties populaires et certaines anciennes républiques soviétiques, allant jusqu'à l'adhésion de nombre d'entre elles. En Géorgie, en Ukraine, ils ont contribué au changement des régimes post-soviétiques. Plusieurs Etats membres de l'UE, dont la France et l'Allemagne, ont marqué leur opposition à l'entrée de ces deux pays dans l'OTAN.

beaucoup plus que les Etats-Unis qui sont à leur origine (11). Il en résulte un gigantesque gâchis pour l'Union et, pour l'Europe dans son ensemble, un affaiblissement général dont les Etats-Unis sont les seuls bénéficiaires.

Si l'on se tourne maintenant vers les conflits liés à la défaillance de certains Etats et à la diffusion du terrorisme islamique, ils affectent plus particulièrement le Proche- et Moyen-Orient et le Sahel (12). On y constate un double phénomène. Ils sont d'abord le fruit amer d'interventions militaires occidentales mal conduites ou inachevées : ainsi, pour ce qui concerne la Syrie et le surgissement de l'ISIL, ISIS ou Daesh, l'intervention des Etats-Unis et de la coalition qu'ils ont animée en 2003 en Iraq ; pour le Mali et le Centrafrique, l'intervention franco-britannique soutenue par les Etats-Unis et l'OTAN en Libye en 2011. Ils s'amorcent ensuite par la prise de contrôle de vastes territoires et la prétention de former de véritables Etats par la décomposition d'Etats constitués – la Somalie a été un précédent, mais le Mali puis Daesh ont amplifié la tendance. Ce n'est donc plus un terrorisme diffus, dirigé contre les pays occidentaux et leurs populations, sans base territoriale solide, mais une action militaire de style plus classique qui vise à contrôler durablement des territoires et à y implanter une nouvelle organisation, religieuse, sociale, politique.

Il s'agit toutefois d'acteurs non étatiques, qui se soustraient à toutes les règles du droit humanitaire et dont la domination s'exerce avant tout sur des populations musulmanes par des exactions aussi stupéfiantes que barbares, surtout médiatisées lorsqu'elles s'appliquent à des otages occidentaux. Ces mouvements terroristes organisés sont variés et largement autonomes, parfois en conflit les uns contre les autres. Leur développement démontre un triple échec : de la démocratie, puisque les « Printemps arabes » par exemple les ont davantage renforcés que réduits ; de la paix par les échanges économiques, principe de la mondialisation, et ce terrorisme semble indifférent à l'économie, même si prédation et trafics criminels ne lui sont pas étrangers ; des Etats qu'ils affectent, puisqu'ils n'ont pas su construire des sociétés et des institutions en mesure de résoudre, pacifiquement ou par la force publique, les conflits qui les affectent. Ces acteurs non étatiques, engagés dans une véritable guerre de religion d'un nouveau style, sont un nouveau facteur de déstabilisation de l'ordre interétatique dominant, alors que l'on pensait en avoir fini avec Al Qaïda.

Contre ce terrorisme récurrent et métamorphique, on n'a pas trouvé la réponse adaptée. Les mesures sécuritaires, le contrôle social développé dans les pays occidentaux, au risque de porter atteinte aux libertés individuelles, l'ensemble de la stratégie universelle mise en œuvre après le 11 septembre,

(11) Les relations économiques entre l'UE et la Russie sont plus développées que les relations américano-russes. La suspension de la livraison des deux navires français de type *Mistral* et ses conséquences pour l'industrie de défense nationale sont un parfait exemple du déséquilibre dans les coûts des « sanctions » entre l'UE et les Etats-Unis.

(12) Sans parler du terrorisme sanglant qui affecte aussi le Nigeria et jusqu'au Cameroun.

avec notamment le concours du Conseil de sécurité (13), montrent leurs limites. La coercition brutale exercée contre les suspects par les Etats-Unis et certains de leurs alliés (tortures, prisons clandestines, disparus, détenus sans statut) a pu même alimenter une nouvelle génération terroriste, en partie de convertis. Les interventions militaires, au Mali, en Centrafrique, en Iraq, voire en Syrie, au profit d'un régime dont les pays occidentaux entendaient voici peu se débarrasser, ne sont que des expédients. Terrestres au Sahel et en Afrique, aériennes en Iraq et en Syrie, autorisées ou non par le Conseil de sécurité, isolées ou en coalition : autres marteaux sans maîtres. Même indispensables, il est clair qu'elles seront insuffisantes et n'élimineront pas le terrorisme, nouveau défi pour la société interétatique tout entière. Au moins la lutte contre le terrorisme entraîne-t-elle, à défaut de solidarité active, un certain consensus des Etats, qui limite les tensions entre eux puisque la menace leur est commune.

Où sont les Etats-Unis ?

Frottements et conflits conduisent à soulever la même question : où sont les Etats-Unis ? C'est en définitive toujours eux que l'on attend pour traiter les problèmes internationaux et même leurs adversaires escomptent leurs initiatives ou leurs réactions. Ils demeurent le pays le plus puissant et le plus libre de ses options, en fonction d'éléments de puissance dont la convergence est sans égale, économiques, militaires, politiques, culturels, de leur capacité de nuire ou d'avantager suivant les cas. Il est clair qu'ils sont en garde contre la montée en puissance de tout rival potentiel, Etat ou groupe d'Etats – l'Union européenne peut le mesurer. Au-delà, dans quelle mesure peuvent-ils et souhaitent-ils s'impliquer dans la gestion et la résolution des tensions et conflits qui ne les concernent pas directement ? Les conséquences de leurs interventions les plus récentes, en Afghanistan puis en Iraq ne les incitent certes pas à poursuivre dans cette voie. L'administration Obama a plutôt cultivé le désengagement, le *Light footprint* et le *Leading from behind* (14), l'action couverte (les drones par exemple). La priorité aux questions internes a rejoint une logique clintonienne. Pourtant, suivant la formule de l'ambassadeur Bujon de l'Estang, les Etats-Unis demeurent le véritable « empire du milieu ».

Une première thèse, soutenue par exemple par Joe Nye (15), analyse la politique américaine comme celle d'un « *retranchement* » - non d'un isolationnisme, mais d'un intérêt moindre pour les affaires qui n'affectent pas directement les intérêts américains. Aux autres de régler leurs propres problèmes – conscience de l'insuffisance des solutions militaires et de l'excès de leur coût d'un côté, rupture avec l'administration antérieure

(13) Notamment avec les résolutions 1368 du 12 septembre 2001, 1373 du 28 septembre 2001, 1540 du 28 avril 2004.

(14) Maya KANDEL, « Les nouvelles modalités d'engagement militaire – *Light footprint* et *Leading from behind* », *Questions internationales*, n° 64, pp. 32-45.

(15) Intervention lors de la World Policy Conference, IFRI, Séoul, 8 déc. 2014.

et difficultés intérieures de l'autre. La politique extérieure américaine connaîtrait ainsi des cycles, des moments d'affirmation et d'autres de relative rétraction. Un exemple en est le soutien à Israël, un intangible américain. Il se traduit aujourd'hui par la carte blanche laissée à l'Etat hébreu, l'abandon des pressions en faveur de la négociation d'un accord de paix et la protection diplomatique contre la reconnaissance d'un Etat palestinien et son admission à l'ONU, un autre frottement avec une UE qui y tend de plus en plus (16). Une autre version de cette thèse, extérieure aux Etats-Unis, voit dans ce retranchement une manière de laisser se développer un chaos au-dehors – ainsi avec la destruction de la répartition étatique au Proche- et Moyen-Orient résultant des Accords Sykes-Picot, d'un ordre territorial défini par les puissances coloniales européennes en 1916.

Une autre thèse, qui peut par certains côtés rejoindre celle du chaos précédant une réorganisation plus conforme aux intérêts américains, insiste sur le retour à un jeu diplomatique subtil et discret. Au Moyen-Orient par exemple, une tentative de rapprochement avec l'Iran cumule le souci de sortir pacifiquement de la question du nucléaire iranien et d'obtenir le concours de ce pays dans la lutte contre le terrorisme sunnite, Daesh spécialement. Il ne s'agit pas d'un retournement d'alliance par rapport à l'Arabie saoudite et aux monarchies du Golfe soupçonnées de tolérance excessive à l'égard du terrorisme islamiste, mais d'une stratégie à la carte, écartant toute alliance préférentielle avec quelque pays de la région que ce soit, à l'exception d'Israël. Plus largement, l'« empire du milieu » a un versant atlantique et un versant pacifique. Du côté atlantique, apanage de l'OTAN lui-même instrument des Etats-Unis, c'est la domination qui l'emporte, la subordination de l'Union européenne et la confrontation avec la Russie, à la limite une politique de *regime change* dans le pays. Le fameux pivot asiatique s'en trouve compliqué. Face à l'Asie, c'est plutôt une politique d'équilibre qui prévaut : équilibrer et contenir la Chine. Instruments économiques et militaires se conjuguent dans les deux cas.

C'est dire les limites du « retranchement » américain, qui semble plutôt un retour au *Containment* du passé, dont les effets sont escomptés à long terme. La gestion par la patience semble l'emporter sur la gestion par la crise. Les Etats-Unis n'ont pas abandonné différentialisme et partialité dans l'analyse des situations et leur traitement. C'est ainsi qu'ils acceptent de la Chine ce qu'ils condamnent de la Russie. L'occupation par la Turquie, membre de l'OTAN, d'une partie du territoire de Chypre, membre de l'UE, la présence dans sa capitale d'un mur qui la coupe en deux les dérange moins que la situation en Ukraine – sans parler des territoires palestiniens occupés. Si l'on en revient à l'Europe, le tournant ne date certes pas de

(16) L'échec d'une résolution du Conseil de sécurité favorable à un règlement rapide du conflit israélo-palestinien, fin décembre 2014, a mis en lumière les divisions internes entre pays européens et avec les Etats-Unis, qui ont combattu le projet.

l'affaire ukrainienne et bien plutôt de la chute de l'Union soviétique. La Russie émergente n'a pas été ménagée par les Etats-Unis, qui lui ont imposé le châtement de la Serbie et la sécession du Kosovo. Choix délibéré, avec l'expansion à l'Est de l'OTAN, contrairement semble-t-il à certaines promesses faites à M. Gorbatchev. Les Etats-Unis auraient pu concourir à une réorganisation paneuropéenne en passant par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), devenue une organisation intergouvernementale, l'OSCE, intégrant ainsi la Russie dans un ordre européen. Le président George H. Bush a préféré l'OTAN (17). Ce choix, porteur d'affrontements et de frustrations futures, est entre autres l'origine de la crise ukrainienne et de la subordination de l'UE.

Sur d'autres terrains, les Etats-Unis semblent tester certaines ouvertures. Ils espèrent de la levée de l'embargo cinquantenaire sur Cuba, la plus récente de leurs initiatives, des effets à moyen ou long terme. On peut rapprocher cet assouplissement du changement d'attitude à l'égard de l'Iran, voire de l'accord avec la Chine sur la limitation des rejets dans le cadre de la négociation énergétique et climatique. Au fond, un certain pragmatisme est de retour et les Etats-Unis conservent plusieurs fers au feu, comme il sied à une puissance dominante. Une rhétorique de « guerre froide » va de pair avec la reconnaissance *de facto* de situations acquises, toujours dans la logique du *Containment*. Très attentifs aux nouvelles technologies et soucieux de leur avance en la matière, les Etats-Unis ont placé le monde entier sous surveillance, alliés et adversaires potentiels compris (18). Ils s'efforcent de rendre leur domination aussi peu coûteuse et aussi invisible que possible, en mettant l'accent sur les qualités de leur société civile, sur l'attraction internationale qu'elle exerce pour en étendre discrètement l'influence par mimétisme. Seule puissance mondiale, ils bénéficient à cet égard d'une indulgence internationale particulière. Qui leur reproche les tortures commises en leur nom (19), les crises économiques nées de leur laxisme bancaire, les inégalités et discriminations subsistantes, voire accrues, en leur sein ?

(17) Sur ce point, cf. Mary Elise SAROTTE, « A broken promise ? What the West really told Moscow about NATO expansion », *Foreign Affairs*, sept.-oct. 2014, pp. 90-97. Après quelques propos contradictoires tenus à M. Gorbatchev en 1990 au sujet de l'expansion à l'Est de l'OTAN, le président George H. Bush aurait conclu : « *We prevailed, they didn't. We can't let the Soviets clutch victory from the jaws of defeat* » (p. 94). Ainsi, la politique d'expansion de l'OTAN n'a fait aucune différence entre l'URSS et la Russie, ce qui est une logique de guerre froide. James Baker a noté dans ses mémoires de Secrétaire d'Etat que la Russie a ainsi été rejetée à la périphérie de l'Europe (p. 97).

(18) Les révélations d'Edward Snowden ont été très éclairantes à cet égard et ce *wistleblower* conduit à fuir les Etats-Unis pour obtenir l'asile politique en Russie, faute qu'aucun allié des Etats-Unis ne consente à le lui accorder.

(19) Les Etats-Unis sont parties à la Convention de 1984 contre la torture, aux termes de laquelle ils s'engagent à poursuivre les responsables de tels actes. Reconnaître qu'ils ont existé, ainsi que l'a fait notamment le président Obama, devrait les conduire à engager des enquêtes aux fins d'action pénale, ce qu'ils s'abstiennent pour l'instant de faire sans susciter de protestations internationales. Cf. CIJ, Arrêt, Belgique c. Sénégal, « Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader », 20 juil. 2012.

MALAISE DANS LA MONDIALISATION

Frottements, conflits, mise à l'épreuve de la hiérarchie entre Etats sont le pain quotidien des relations internationales, surtout dans les périodes de méfiance réciproque. Là ne se résume toutefois pas la situation actuelle. Une transformation profonde de ces relations, héritage de la période d'après-Guerre froide, a été tentée avec l'entreprise de la mondialisation ou globalisation. Où en est-elle aujourd'hui ? Schématiquement, elle a comporté deux acceptions possibles et ainsi une ambiguïté initiale. En son cœur, l'action des Etats-Unis, qu'il faut ici retrouver, à l'origine de ce processus et qui continuent largement à le maîtriser. Son ambiguïté met en cause le rôle, l'utilité et la légitimité des structures étatiques, parfois contestées en leur sein au profit d'autres identités, par attraction internationale ou par replis locaux qui peuvent étrangement converger. Face aux fragmentations concrètes, que reste-t-il pour la solution des problèmes globaux de la société internationale ? La mondialisation n'a-t-elle pas débouché sur sa négation ? Pourra-t-elle transcender des divisions qu'elle n'a peut-être pas créées mais qui la ralentissent quand elles ne la paralysent pas ?

Mondialisation et interétatisme

Dans une acception étroite, la mondialisation aspirait à la réorientation du rôle des Etats vers la gestion pacifique de problèmes universels, à l'ouverture des marchés et des échanges, à la promotion de la démocratie et des droits individuels, mettant à profit les compétences des sociétés civiles, organisations non gouvernementales (ONG) et groupes d'experts transnationaux et mobilisant les organisations internationales. Dans une acception plus large, elle visait à dépasser les Etats, structures archaïques, au profit de la société civile internationale. Cette vision angélique des sociétés civiles les voit s'organiser spontanément en réseaux définissant l'agenda de la société internationale et la gérer par une coopération *ad hoc* entre groupes, intérêts économiques, experts, militants du bien commun, acteurs non étatiques de tous types représentant l'humanité réelle dans sa diversité concrète. Elle serait guidée par elle-même et pour elle-même au moyen des nouveaux instruments technologiques, au nom de la sécurité humaine, individuelle et collective, du développement durable, de la gouvernance globale. La mondialisation a d'abord comporté cette ambiguïté, entre une métamorphose de la société internationale et un ajustement de la société interétatique à l'anticipation d'une longue période de paix dominée par les échanges économiques et le développement. L'ambiguïté persiste avec le développement d'Internet et la multiplication des réseaux sociaux spontanés : souvent on ne peut déterminer si la cyberguerre ou le piratage informatique sont imputables à des Etats ou à des acteurs non étatiques et ils donnent une tout autre image d'une mondialisation harmonieuse.

Il faut constater que les secousses subies par l'ordre interétatique (20) ne l'ont pas fait disparaître et ont à l'inverse remis les Etats au premier plan. D'un côté, la promotion des acteurs non étatiques les a affaiblis, en favorisant l'expansion autonome des firmes transnationales, notamment des réseaux bancaires qui échappent efficacement aux disciplines étatiques. D'un autre côté, leur dérégulation a conduit aux crises économiques récentes, dont les Etats et leurs sociétés doivent assumer les conséquences sans avoir pu renforcer leurs moyens. Les Etats ont été sollicités d'un autre côté sur le plan de la sécurité, spécialement du fait du terrorisme international, qui requiert le renforcement de leur capacité coercitive. Ils ont perdu le monopole de fait du recours à la violence internationale face à une version noire des acteurs non étatiques, mais seuls ils sont en mesure de la contenir puis de la résorber. Ainsi la mondialisation n'est pas devenue l'épiphanie des sociétés civiles et les a plutôt soumises à de nouvelles contraintes. Très caractéristique a été, en 2009, l'exclusion des ONG de la Conférence de Copenhague sur le climat, qui a constitué un coup d'arrêt de leur influence internationale. Très significatif également l'échec de la Conférence, largement du fait des réticences américaines.

Mondialisation et Etats-Unis

On évoque souvent la désoccidentalisation du monde, la montée en puissance de l'Asie. Le modèle occidental connaît toutefois deux variantes, celui des Etats-Unis, celui de l'Union européenne. Le modèle américain se veut phare sur la colline, dominant, éclairant, exceptionnel, unilatéral. Il met en avant sa propre société civile, les intérêts privés, l'individualisme, la compétition ouverte à tous, un universalisme en réduction – mais il ne connaît que ses propres règles. Le modèle européen est davantage compassionnel, solidaire, public, met l'accent sur les règles internationales et propose des normes universalisables, une loyauté normative. L'attraction de l'Union reste forte parmi ses voisins défavorisés – les autres, Norvège, Suisse, préfèrent jouir seuls de leurs avantages – et au sein des populations migrantes. Toutefois, elle n'est pas universalisable et n'a pas été imitée dans d'autres régions. Le modèle, comme on l'a vu, est en outre aujourd'hui à l'épreuve, voire menacé. Effet de la puissance et de la volonté, le modèle américain l'emporte. L'occidentalisation, c'est essentiellement l'américanisation et rien n'indique qu'elle soit en recul.

Il est possible que, dans les décennies à venir, la dynamique internationale, démographique, économique, culturelle, promeuve d'autres modèles politiques et sociaux, mais aucun ne semble avoir vocation universelle qui lui permettrait de remplacer le modèle occidental et de contester l'hégémonie américaine. « *La Chine m'inquiète* » a remis au goût du jour la Duchesse de Guermantes, mais si la puissance chinoise entreprend de se déployer

(20) *Questions internationales*, n° 63 (« Ils dirigent le monde »), sept.-oct. 2013.

en vertu de ses propres intérêts, son rayonnement intellectuel demeure limité. Elle est encore davantage économie d'imitation que d'innovation et ses problèmes internes continuent à motiver l'attention préférentielle de ses dirigeants. Elle a tiré grand parti de la mondialisation, elle en est l'un des principaux bénéficiaires, mais le fait d'être devenue la première puissance économique mondiale n'est qu'une donnée statistique. Elle peut être partenaire ou rivale des Etats-Unis sur certains plans, surtout en Asie, elle a vocation à être une puissance mondiale mais, au-delà de son marché, sa capacité d'attraction reste limitée et elle manque d'alliés. On voit mal comment un processus de sinisation du monde serait à l'œuvre. Quant aux autres puissances non occidentales, elles semblent durablement vouées à une influence régionale et les coalitions formelles comme le BRICS (21) sont dominées et divisées par leurs intérêts particuliers.

Les atouts dont disposent les Etats-Unis sont formidables et leur volonté de demeurer l'unique puissance mondiale, mondialisation ou pas, inentamée. Ces atouts se déploient sur plusieurs registres. La puissance militaire, dont la perception reste active si son usage récent n'a guère été convaincant. A tout le moins elle nourrit une avance technologique en termes de recherche et développement qui irradie l'économie et la société tout en s'imposant à l'extérieur. Le rôle du dollar, monnaie nationale et internationale de réserve et d'échange, donne à la Fed un rôle prééminent dans l'économie mondiale. La langue, l'anglo-américain, est à la fois langue nationale d'une anglosphère disséminée sur plusieurs continents et langue universelle de communication – quelle autre langue parle-t-on désormais dans les conférences internationales, mais aussi dans les affaires et les services ? Cette langue intériorise un ensemble de concepts et de valeurs, une idéologie dominante auxquels ses utilisateurs, notamment étrangers, sont plus ou moins consciemment soumis. Elle est comme le marxisme-léninisme de notre temps. Active, dynamique, performative, dominatrice, tragique, mélange assez particulier de cynisme et d'hypocrisie, elle véhicule le marché, la compétition, la violence, la tricherie ; et ses produits audiovisuels les diffusent à l'envi. Le droit, la loi et les procédures américaines ont en outre tendance à s'internationaliser. Enfin, alliés et vassaux se pressent pour toutes raisons autour de cette « *nation indispensable* » (22).

(21) Cf. les articles sur le thème « BRIC/BRICS, état des lieux » dans l'*Annuaire français de relations internationales*, vol. XIV, 2013, pp. 39-138 ; ou encore ceux portant sur « Les BRICS : l'émergence en question », *Aquilon*, n° 12, revue en ligne de l'Association des internationalistes, fév. 2014, pp. 14-64.

(22) Les faiblesses américaines sont plutôt d'ordre interne. Si l'économie semble en passe de repartir, les institutions publiques souffrent d'une polarisation politique qui perturbe leur fonctionnement. Le compromis entre les différentes branches du gouvernement paraît de plus en plus difficile, ce qui menace son efficacité. Cf. Francis FUKUYAMA, « America in decay – The sources of political dysfunction », *Foreign Affairs*, sept.-oct. 2014, pp 5-26. Tensions raciales et replis communautaires sont en outre toujours présents.

Mondialisation et Etats comme interfaces

L'inégalité structurelle entre Etats qu'entraîne la supériorité américaine contribue-t-elle au malaise dans la mondialisation, jeu à somme négative pour certains ? Elle coïncide en toute hypothèse avec une remise en question de nombreux Etats, atteints dans leur efficacité, dans leur identité et du même coup dans leur légitimité, si ce n'est dans leurs frontières voire leur existence. Le modèle étatique ne semble pas en cause, faute qu'on ait inventé une autre forme d'organisation politique consensuelle, ce à quoi l'UE elle-même ne parvient pas. Il a en outre surmonté historiquement nombre de vicissitudes et survécu aux idéologies qui voulaient le détruire. Il n'est pas lié à une forme politique déterminée et par exemple pas soluble dans la démocratie. Cette dernière aurait pu conduire à un fédéralisme international construit dans la logique d'une pyramide de normes juridiques couronnée par la souveraineté de l'humanité tout entière. En réalité, la démocratie n'a prospéré que dans des cadres étatiques, même si Carl Schmitt a pu considérer que la dictature était le secret de la démocratie. Formule frappante et excessive, qui signifie cependant qu'il existe partout un « Etat profond », échappant aux procédures régulières, imperméable aux alternances, assurant sa sécurité, éventuellement sa survie.

Ce que la mondialisation met en cause au sein des Etats, c'est leur maîtrise d'eux-mêmes, lorsqu'elle risque de les déposséder des décisions qui les concernent, de rendre vaines les consultations et changements électoraux. C'est parfois la perception des peuples des Etats membres de l'Union européenne, alors même que leurs gouvernements conservent la haute main sur ses institutions et décisions. Lorsqu'il s'agit de la mondialisation, quelle influence démocratique sur la monnaie internationale, les régulations bancaires, le régime fiscal des firmes transnationales, la répartition des bénéfices ? Les *lobbies* privés ne sont-ils pas devenus plus puissants que les administrations publiques ? La privatisation généralisée n'entraîne-t-elle pas une corruption diffuse et ne corrode-t-elle pas nombre d'institutions publiques ? Si l'Etat n'est pas soluble dans la démocratie et pas davantage dans le droit international, n'est-il pas soluble dans l'économie ? Il accumule d'autant plus soupçons et mécontentements qu'on le rend responsable de l'emploi, de la solidarité, du niveau de vie, alors même qu'il s'est dessaisi au profit d'acteurs non étatiques des moyens de les promouvoir et de les garantir et qu'il ne sait s'il peut ou veut les reprendre, ni comment.

L'efficacité, l'utilité, l'identité de l'Etat sont alors en question. S'il n'est plus le cadre d'une vie collective globale et harmonieuse, si l'ouverture de son territoire aux marchandises livre ses entreprises à une compétition insuffisamment régulée et la porosité de ses frontières à une immigration peu contrôlable, que représente-t-il ? Est-il toujours l'interface entre un extérieur et un intérieur ? Repose-t-il sur une citoyenneté commune ? Le corps social, s'il n'est nation, risque de se diluer en communautés,

parfois en diasporas. La loyauté de ses ressortissants à l'égard de l'Etat devient aléatoire et conditionnelle. Les communautés sont parfois conduites à s'opposer voire à s'affronter, au minimum à s'identifier par la crainte ou le mépris des autres. Alors surgissent les revendications régionalistes, encouragées par des inégalités territoriales qui procèdent de la mondialisation économique. Alors l'Etat voit aussi affectée sa capacité d'intégration de populations immigrées pauvres, tentées de se replier sur des identités protestataires puisqu'on n'a pu les assimiler après les avoir accueillies. Double tentation pour ceux qui, à tort ou à raison, considèrent l'affaiblissement de l'Etat comme un produit de la mondialisation : soit un repli régionaliste ou communautaire vers des ensembles extérieurs plus vastes, soit l'émigration vers des pays supposés mieux adaptés à la mondialisation.

On n'ira pas jusqu'à imputer à la mondialisation la fragmentation territoriale de certains Etats, l'effondrement d'autres, la remise en cause des frontières dans diverses parties de l'Afrique par exemple. Ces phénomènes n'en sont pas la conséquence directe. Ils ne sont cependant pas sans lien avec elle, dans la mesure où elle a contribué à détruire les espaces publics et à accroître les inégalités au sein des Etats. Le fossé entre une minorité restreinte de plus en plus riche et une masse précarisée et appauvrie se creuse sans cesse. Le lien entre des catégories dirigeantes devenues nomades, aspirées et enrichies par la mondialisation, et des sociétés civiles qui restent vernaculaires risque de se rompre et, avec lui, la légitimité de l'Etat lui-même. On recherche d'autres légitimités, ethniques, culturelles, religieuses, et on rejette l'autorité d'Etats considérés comme de simples entreprises de prédation livrées à des clans. La construction nationale paraît artificielle, dépassée, captieuse, insurrections et sécessions semblent légitimes. Ces tentations sont d'autant plus fortes que la mondialisation ouvre des marchés extérieurs et que les populations en rébellion, animées par d'autres clans, quels que soient leurs mobiles, peuvent s'approprier des ressources locales dont elles s'estiment injustement privées. Alors, pas d'ennemis et pourtant la guerre, d'abord civile puis internationalisée.

Mondialisation et problèmes globaux

Il n'est pas question d'instruire le procès de la mondialisation. D'une part, parce qu'elle est un fait aux acquis irréversibles même si la poursuite de sa dynamique n'est pas assurée, d'autre part, parce qu'elle comporte des aspects positifs indéniables. On peut en citer quelques-uns en vrac. Si les inégalités économiques au sein des Etats se sont accrues, elle a contribué à réduire globalement la pauvreté, en favorisant le développement de puissances émergentes et d'Etats moins avancés. On peut certes regretter que le droit social international n'ait pas suivi et que la compétition

marchande le tire plutôt vers le bas (23), mais l'ouverture des échanges, le « doux commerce », contribue objectivement à la paix. La mondialisation a développé la perception commune de problèmes globaux. Elle favorise la lutte contre le racisme, les préjugés et les discriminations. La compétition économique, technologique, intellectuelle bénéficie de l'extension des marchés. Le développement massif du transport aérien, le tourisme industriel ont amélioré contacts et connaissances entre les peuples. Les échanges interuniversitaires ont fortement crû. La conteneurisation du transport maritime des marchandises a fluidifié le commerce international et redéfini la carte mondiale des ports (24)...

Il existe donc une mondialisation qui fonctionne, de façon peu spectaculaire mais efficace et positive, sans connaître ou engendrer les crises liées à la mondialisation financière par exemple. Pour les pandémies, qui sont une nouvelle crainte qu'amplifie ou génère la globalisation, elle apporte son propre remède avec une solidarité plus active des administrations nationales et internationales de santé publique. Le virus Ebola en est une récente illustration. De façon générale, le monde des communications est le secteur d'élection de la mondialisation, mais il s'en faut de beaucoup que les projets en la matière soient coordonnés et harmonieux. Qu'il s'agisse des câbles et tubes, gazoducs ou oléoducs, des communications satellitaires, voire des canaux interocéaniques, différents projets incompatibles ou redondants sont en concurrence, avec des enjeux économiques mais aussi souvent politiques (25). C'est que la mondialisation n'a pas créé un régime autonome et nouveau des relations internationales. Elle a plutôt changé les autres de dimension tout en conservant leurs particularismes. Si l'on excepte l'OMC, dont la dynamique est au demeurant arrêtée vingt ans après sa création, elle n'a pas engendré de nouvelles institutions internationales qui lui permettraient une gouvernance de surplomb. N'insistons pas sur l'échec de la Cour pénale internationale, regrettable mais prévisible.

Cette faiblesse institutionnelle résulte peut-être du fait que la mondialisation ne s'appuie pas sur un projet collectif organisé et consensuel, comme le furent en leur temps les Nations Unies. La Charte demeure le seul texte universel et obligatoire qui encadre le comportement international des Etats et tente de coordonner leur action vers des objectifs communs. Elle le fait au moyen d'institutions publiques, les organes de l'ONU, là où la mondialisation tend à libérer des forces privées, les acteurs non étatiques, sans statut juridique international. Son esprit est la dérégulation, la libre compétition modérée par quelques instances

(23) Comme on le sait, la mondialisation économique et marchande guidée par l'OMC l'a emporté sur les préoccupations du droit social international, que l'OIT a pour mission de promouvoir et de protéger. La marginalisation de l'OIT a débouché sur une concurrence peu équitable entre économies à protection inégale des salariés et tiré cette protection vers le bas, y compris au sein des pays développés.

(24) *Questions internationales*, n° 70 (« Les grands ports mondiaux »), nov.-déc. 2014.

(25) *Questions internationales*, n° 67 (« L'espace, un enjeu terrestre »), mai-juin 2014.

arbitrales. L'économie est son but et son instrument. La Charte est dominée par le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, la mondialisation par la libération des échanges. Dans ces conditions, la mondialisation comporte plusieurs acceptions et l'on en revient à l'ambiguïté profonde du concept. Ceux qui la considèrent avant tout comme un processus économique, acteurs économiques privés et pays anglo-saxons dont c'est la culture dominante, sont peu favorables à des régulations publiques internationales. Ceux dont le projet est davantage politique souhaitent à l'inverse de telles régulations, d'inspiration plus démocratique et sociale.

En 2014, la mondialisation est également confrontée à des contradictions plus lourdes. C'est ainsi que l'islamisme militant voire terroriste lui oppose une autre aspiration, celle de l'union du monde musulman, y compris par la violence armée, dont le Califat est l'expression la plus récente. Le registre religieux vise à transcender économie et politique et s'oppose frontalement à ce qu'elles représentent. Force est de constater que, des grands *leaders* des religions du Livre, le pape François est l'un des seuls qui tiennent un langage de modération et d'ouverture, en même temps qu'il concourt à une diplomatie d'apaisement (26). Dans le même temps, la méfiance entre Etats, le retour des lignes de clivage en Europe, la compétition classique pour la puissance, perturbent son développement. Depuis de longues années, le multilatéralisme conventionnel semble bloqué et les négociations stagnent ou ne sont pas engagées. Marteaux sans maîtres : unilatéralisme et coercition sont au goût du jour. Le G20 demeure un mécanisme faible et les Etats-Unis n'y participent qu'avec réticence. En même temps, s'ils entendent conserver leur hégémonie, ils répugnent à exercer leurs responsabilités d'unique puissance mondiale. Elles devraient les conduire à un *leadership* international d'intérêt commun, non à une vision étroite d'intérêts nationaux.

Un test sera la Conférence sur le climat ou COP 21, tenue à Paris fin 2015 sous présidence française. Elle pourrait relancer le multilatéralisme et orienter la mondialisation vers la gestion de problèmes universels. La position commune définie par les Etats-Unis et la Chine montre qu'ils entendent y jouer un rôle important, mais aussi qu'ils n'accepteront pas une pression multilatérale – plutôt devenir le point focal d'un accord *a minima*, après que leur convergence a suscité l'échec de la Conférence de Copenhague en 2009. Leur objectif pourrait être non un accord comportant des objectifs communs et uniformes – l'ambition faustienne de limiter le réchauffement climatique à 2° centigrades d'ici la fin du siècle –, mais une simple collection d'engagements unilatéraux pris par les Etats individuellement et donc différenciés (27). L'Union européenne,

(26) Notamment en cherchant à défendre les chrétiens d'Orient menacés par l'extrémisme islamiste et, sur le plan diplomatique, en ayant encouragé la reprise de liens officiels entre les Etats-Unis et Cuba.

(27) Le Sommet préparatoire de Lima, en décembre 2014, a souligné les divergences subsistantes entre les 195 participants et les conflits d'intérêt qui continuent de les opposer.

conformément à la vocation normative qu'elle affiche, a toujours pris des positions ambitieuses en matière de lutte contre le changement climatique – positions ou postures qui ne correspondent pas toujours, loin de là, aux pratiques de ses Etats membres. Les divergences entre eux correspondent à leurs intérêts et politiques énergétiques nationaux. La mondialisation est supposée gérer collégalement des « biens communs » (28), mais sa pratique repose encore largement sur la séparation de biens.

(28) L'expression a tendu à se substituer à celle de « patrimoine commun de l'humanité », promue dans le cadre des Nations Unies avec le « Nouvel ordre économique international » (NOEI). Elle relevait d'une approche de droit public d'espaces, de ressources, de concepts solidaristes (ainsi le fond des mers, la Lune, la diversité des cultures et civilisations...). Les biens communs renvoient plutôt à une notion marchande, accessible à la privatisation et donc au commerce. L'économie et le trafic des droits à polluer issus du Protocole de Kyoto en sont un exemple.