
AQUILON

n° 5 – Juillet 2011

Bulletin de liaison de l'Association des Internationalistes — Trimestriel

Rose des Vents	1
La guerre de Libye :	
quelques questions	1
«La mort de Ben Laden, ou les problèmes d'un État de droit face au terrorisme» (Georges-Henri Soutou)	3
«L'exécution d'Oussama Ben Laden et le droit international» (Serge Sur)	5
Vent du Large	8
«La mise en place du SEAE : bilan d'étape» (Sandra Lesteven)	8
«L'influence de l'Iran dans le Caucase du Sud» (Hugo Scout) .	13
«Le nouveau système international» (Georges-Henri Soutou)	17
«Des «ennemis de l'Amérique» aux alliés des États-Unis» (Jean-Claude Venezia)	26
Force 7	32
«Pas de place pour les "relations internationa- les" dans l'université» (Serge Sur)	32
Cartulaire	33

Au bout d'une année d'existence, Aquilon repense son organisation et son contenu. Filant la métaphore, nous vous proposons de nouvelles rubriques, au nom évocateur : «Rose des vents» (dossiers thématiques), «Vent du large» (articles variés) et «Force 7» (tribune libre).

Nous inaugurons cette nouvelle maquette avec un dossier consacré à l'opération contre Ben Laden le 1^{er} mai dernier, introduit par une réflexion de Gilles Andréani. Suivent quatre articles illustrant la vitalité et l'intérêt de la recherche actuelle, qu'il s'agisse des structures institutionnelles ou des politiques nationales. Ce numéro se clôt sur une tribune libre de Serge Sur, secrétaire général de notre Association, en forme de plaidoyer pour une reconnaissance universitaire des relations internationales comme discipline à part entière.

Enfin, nous rappelons que ces colonnes vous sont ouvertes, si vous souhaitez y signaler un colloque, une parution, ou publier un compte-rendu, un texte original, etc. Envoyez vos textes à l'adresse suivante : asso.inter@gmail.com

ROSE DES VENTS

L'Association des Internationalistes a décidé d'organiser dans le cadre d'Aquilon des débats de nature scientifique sur des questions d'actualité, sous la forme de brèves contributions représentant les différents types d'approche représentés en son sein. Notre ambition est d'éclairer les problèmes internationaux de notre temps grâce à la synergie de nos disciplines. Les points de vue exprimés n'engagent bien évidemment que leurs auteurs.

La guerre de Libye : quelques questions

Pour l'analyse des relations internationales, la guerre de Libye déclenchée le 15 mars à l'initiative de la France, du Royaume-Uni et des États-Unis afin de soustraire les

rebelle de Benghazi à la vindicte de Mouammar Kadhafi, se présente comme un champ d'investigation particulièrement riche, mais aussi difficile, tant elle semble mettre au défi les grilles d'analyse les mieux établies.

Croit-on que les intérêts d'État sont le grand déterminant des relations internationales ? Alors, pourquoi Nicolas Sarkozy a-t-il pris la lourde responsabilité de déclencher cette opération dans un pays où la France est peu présente, ses intérêts pétroliers faibles, contre un leader certes extravagant et dangereux, mais dont elle s'était accommodée depuis des décennies comme tout le monde ? Seule la presse italienne, hostile de bout en bout à l'opération y voit l'effet de la raison d'État française, plus précisément de sa volonté de supplanter l'Italie en Libye («à nous les migrants, à la France le pétrole», titrait ainsi le *Corriere della Sera*). Mais on ne peut y voir raisonnablement l'expression des intérêts d'État français qu'à un niveau de grande généralité, où il s'agissait de corriger l'image de distance prise par la France avec les révolutions arabes et de réaffirmer son leadership en Europe. Pourquoi, par ailleurs les Britanniques, normalement circonspects sur les interventions militaires à but humanitaire, ont-ils passé outre les réticences américaines pour s'engager aux côtés des Français ?

Les circonstances du déclenchement de l'opération, les délibérations qui y ont présidé en France, et notamment la part qu'y a pris Bernard-Henri Lévy, renforcent l'impression que cette affaire ne relève pas de la poursuite d'intérêts classiques : peut-on mettre la décision sur le compte des processus de choix rationnel et de «groupthink» chers à la science politique américaine ? Pas du côté français, en tout cas, où l'engagement personnel du président Sarkozy dans la guerre a laissé semble-t-il peu de place à la confrontation méthodique des points de vues et des options. Il en va peut-être différemment aux États-Unis, où le président Obama, tiraillé entre ceux qui étaient favorables à l'intervention comme la secrétaire d'État Hillary Clinton, et ceux qui y étaient hostiles comme le secrétaire à la défense Bill Gates – qui a dit en substance qu'elle serait une folie – a, comme à l'accoutumée, choisi de se mettre au centre du débat c'est-à-dire avec un pied dans chaque camp : participation militaire directe et engagement politique tous deux décisifs au départ, fort soutien mais sans participation aux combats ensuite, l'opération étant confiée pour sa gestion militaire à l'OTAN, et aux Européens pour les frappes proprement dites. Cette dichotomie entre un engagement de fait dans l'opération et la volonté de se tenir au second plan était prudente. Elle n'a pas convaincu le Congrès, qui a majoritairement estimé que les États-Unis participaient de fait à une «action militaire» requérant son autorisation en vertu de la résolution sur les pouvoirs de guerre de 1973, et désavoué l'administration Obama, qui s'en était dispensée.

Est-on dans une intervention humanitaire ou une opération coercitive ? La question s'était déjà posée en 1999 au Kosovo, où le choix des frappes aériennes pour protéger les populations avait été critiqué, tant en raison des bavures qui en étaient résulté, que de la distance croissante entre les cibles attaquées et l'objectif allégué de l'opération : les frappes visaient moins à mettre les Albanais du Kosovo hors d'atteinte du pouvoir serbe que de convaincre celui-ci de cesser la répression et d'accepter ce qu'il avait refusé à Rambouillet, c'est-à-dire l'autonomie la plus large de la province. En frappant le territoire serbe, l'on cherchait à isoler Milosevic de ses soutiens internes et à ébranler sa volonté. En Libye, l'objectif est plus radical encore,

puisque la coalition a rapidement identifié le succès de l'opération au départ de Mouammar Kadhafi du pouvoir. On peut certes voir dans ce départ la condition ultime de la protection des populations civiles, mais le but humanitaire n'est plus à ce compte qu'indirect : l'on est bien dans le registre de la coercition. Sans se prononcer sur le bien-fondé de ce choix, l'on observera que l'on exige davantage de Kadhafi qu'on ne l'avait fait de Milosevic, avec des moyens quatre fois moindres, une coalition plus réduite et moins unie, et sans la perspective d'une intervention terrestre que l'impasse de la campagne aérienne au Kosovo avait fait envisager à partir de mai 1999. Au Kosovo, l'emploi de la force n'avait pas interrompu la négociation avec Milosevic ; en Libye, les contacts avec Mouammar Kadhafi se poursuivent, mais qu'y a-t-il à négocier avec lui sinon les conditions de son départ, et pourquoi s'y prêterait-il ?

Apprend-on des leçons du passé ? Après le Kosovo, la conclusion générale était que l'on avait eu de la chance : l'expulsion à grande échelle des Albanais du Kosovo par le pouvoir serbe, bien que survenue après le déclenchement de l'opération de l'OTAN, avait contribué à légitimer celle-ci ; Milosevic avait fini par céder après que les Russes l'eussent abandonné au vu de tous lors de la visite du premier ministre Tchernomyrdine à Belgrade. Mais l'on s'était retrouvé à deux doigts d'avoir à choisir entre une reculade honteuse pour l'OTAN et l'invasion terrestre du Kosovo, dont personne ne voulait. Les dissensions entre alliés, les tensions entre politiques et militaires, les hésitations des opinions avaient fait conclure à beaucoup que le Kosovo resterait pour l'OTAN le modèle de ce qu'il ne fallait pas refaire : cette leçon a visiblement été perdue.

En attendant que les historiens nous en expliquent la raison de cet oubli, les mêmes causes semblent produire les mêmes effets. Les divisions entre alliés sur la Libye sont vives : l'abstention *ab initio* de l'Allemagne a été durement ressentie par ses partenaires, les États-Unis n'ont guère apprécié d'avoir eu la main forcée par les Européens dans cette affaire, et ne ménagent pas leurs critiques pour ce qu'elle montre de la faiblesse des capacités militaires de leurs alliés ; enfin, ce n'est que sous la pression américaine que l'Italie s'est finalement engagée. Les critiques des militaires ne visent plus, comme au Kosovo, l'excès de contrôle des politiques sur la conduite des opérations, mais la capacité de leurs forces à les soutenir et leur impact sur leurs potentiels futurs dans un contexte de réduction des budgets de défense. Ces tensions ont dégénéré en polémique ouverte au Royaume-Uni où David Cameron a dit à ses chefs militaires «occupez-vous de combattre, c'est moi qui parle» («*you do the fighting, I'll do the talking*»). Ces circonstances soulèvent inévitablement, pour la France et la Grande-Bretagne, la question de savoir s'ils avaient les moyens de leur politique. Passé l'effet de surprise, leurs capacités aériennes pouvaient-elles soutenir une épreuve de force de longue durée avec le régime de Kadhafi ? En cas de réponse négative, que faudra-t-il penser des limites des capacités et des choix de défense des deux principales puissances européennes, réduites à l'impuissance face à une puissance de deuxième ordre de surcroît soumise jusqu'en 2004 à un embargo militaire rigoureux ?

Comment juger l'impact de l'opération en Libye sur le système international ? Qu'est-ce qu'elle nous révèle du rôle des puissances régionales et des émergents ? Là encore, la comparaison avec le Kosovo est éclairante. À la différence de 1999, il y a eu une résolution du Conseil de Sécurité autorisant sinon l'opération dans toutes les modalités qu'elle a connues, du moins l'instauration d'une zone d'interdiction de vol, et le recours à « toutes les mesures nécessaires pour protéger les populations et les zones civiles menacées d'attaque », mandat fort large qui n'excluait expressément que « le déploiement d'une force d'occupation étrangère ». Qui plus est, l'instauration de la zone d'exclusion aérienne a d'abord été réclamée par la Ligue arabe. L'emploi de la force a été explicitement autorisé par l'ONU. Pays arabes et émergents ont consenti au départ à l'opération et, s'ils la critiquent aujourd'hui, c'est avec mesure. Ils n'ont pas voulu prendre le parti de Mouammar Kadhafi dans le contexte des révolutions arabes, dans lequel s'inscrivait clairement la dissidence libyenne. En dépit des critiques, leur attitude reste encore aujourd'hui relativement modérée, et l'on peut penser que ce n'est qu'en fonction de l'issue de l'affaire qu'ils se détermineront. Cependant, leur consentement au déclenchement de l'opération et à la résolution 1973 reste mystérieux : elles ne pouvaient ignorer qu'elles laisseraient ainsi s'opérer des opérations offensives, fussent-elles à but humanitaire. Ce consentement reflète-t-il un lent progrès de la « responsabilité de protéger » y compris parmi les puissances émergentes ; ou concluront-elles de l'ampleur et de la durée prises par l'opération que les puissances intervenantes ont abusé de l'autorisation qui leur a été donnée et qu'il convient à l'avenir de ne pas en donner d'autres ou d'en réduire davantage la portée ?

Combat pour la liberté ou guerre civile ? Au fur et à mesure que l'opération se poursuit, celle-ci se révèle sous un jour plus complexe, qui reflète deux caractéristiques de la Libye dont sont exempts la Tunisie et l'Égypte voisines : le caractère composite d'une nation qui réunit trois entités géopolitiques distinctes, la Cyrénaïque, la Tripolitaine et le Fezzan et le caractère largement tribal de la

société libyenne. Les aspirations démocratiques et les tensions qu'elles suscitent avec le pouvoir libyen recourent ainsi des fractures géographiques et ethniques anciennes. Ce qui pose aux puissances intervenantes la question suivante : sont-elles intervenues à l'appui des forces démocratiques libyennes ou ont-elles pris parti dans une guerre civile ? Seul l'avenir le dira, mais leurs responsabilités ne seront pas les mêmes dans les deux cas : on peut être excusé de ne pas intervenir ou de renoncer à poursuivre l'intervention dans une guerre civile, par réalisme, et parce que la nature des guerres civiles est que le conflit se consume jusqu'à l'entière victoire d'un camp. La géographie de la Libye se prête d'ailleurs à un gel de la situation sur le terrain et à la consolidation de fait de l'autonomie des zones rebelles à l'Est du pays. S'il s'agit de démocratie, il sera plus difficile d'en rester là sans garantie d'une transformation du régime libyen et d'un effacement ou d'un retrait de son actuel guide. « A-t-il de la chance ? » : on connaît la question de Napoléon à propos d'un de ses généraux. Elle se pose pour tous ceux qui prennent l'initiative de soumettre une question à l'épreuve des armes. En l'occurrence, il est probablement juste de dire que cette opération n'aurait pas eu lieu si Nicolas Sarkozy ne l'avait pas voulue. S'il réussit à éliminer Kadhafi, le mérite lui en reviendra. En cas d'impasse, l'échec de l'opération libyenne sera le sien. Compte-tenu des soutiens dont disposent la France et la Grande-Bretagne, et compte-tenu de leurs moyens, le choix de recourir à la force en Libye s'apparentait à un pari. Dans un pays mal connu, au chef imprévisible, où notre diplomatie avait peu de relais, il faudra davantage qu'une application mécanique de la force aérienne pour trouver une issue favorable. Il y faudra de la chance. Nicolas Sarkozy en a-t-il ?

Gilles Andréani

*Ancien directeur du Centre d'Analyses et de Prévision
du Ministère des Affaires étrangères*

Conseiller-maître à la Cour des Comptes

Professeur associé à l'Université Panthéon-Assas

La mort de Ben Laden, ou les problèmes d'un État de droit face au terrorisme

Georges-Henri Soutou

Je me trouvais à Berlin en juillet 2002, à l'occasion d'une « rencontre de Bergedorf », organisation hambourgeoise dont la vocation est de développer le dialogue transatlantique. Nos collègues américains nous expliquaient que l'invasion de l'Irak était essentielle pour vaincre le terrorisme. Les Européens exprimaient des doutes sur cette stratégie, et se demandaient si les méthodes, à la fois défensives et offensives, des services secrets ne seraient pas plus efficaces contre Al-Qaïda, et avec moins de dommages collatéraux. « We are at war », fut le premier argument que l'on nous opposa, le second, plus intéressant, étant que les moyens secrets ne suffiraient pas si

on ne contrôlait pas les territoires où les terroristes se regroupaient, s'entraînaient, et préparaient leurs attaques (comme on le sait, cet argument n'était pas recevable pour l'Irak, mais il était au moins digne d'être pris en considération dans le cas de l'Afghanistan, d'où les Talibans avaient été chassés à l'automne 2001 par une série d'opérations énergiques mais au moindre coût, menées par la CIA et les forces spéciales américaines, en appui des opposants afghans aux Talibans). Il fallait donc occuper les pays qui accueilleraient les bases arrière d'Al-Qaïda, et les reconstruire sur le modèle de la démocratie libérale (« Nation-building ») pour éradiquer le terrorisme.

Je m'empresse de dire que nous avons affaire à Berlin à la communauté assez fermée et endogame des stratèges universitaires américains. Elle n'était pas représentative de l'Université américaine dans son ensemble, aux opinions beaucoup plus diverses et nuancées¹.

L'opération réussie contre Ben Laden le 1^{er} mai dernier, et la décision très vite après du Président Obama de réduire rapidement d'un tiers la présence militaire américaine en Afghanistan, tandis que se poursuit le retrait des troupes US d'Irak, tendraient à montrer que Washington change de «stratégie contre le terrorisme» et reconnaît que la précédente, qui a conduit à l'occupation de l'Afghanistan et de l'Irak avec d'immenses dommages de toute nature et pour finir à l'enlisement, n'était pas la bonne. Le passage du directeur de la CIA, Leon Panetta, à la tête du Pentagone symbolise ce retour aux stratégies indirectes pour combattre le terrorisme². On abandonne discrètement le «Nation-building», on paraît même passer de la «Counter-insurgency», qui veut éradiquer les rebelles, au «Counter-terrorism», moins ambitieux car il ne vise qu'à bloquer le terrorisme (même si le «Counter-terrorism Plus» défendu par le vice-président Joseph Biden se distingue mal parfois de la contre-insurrection)³. On n'espère plus que d'arriver à renforcer suffisamment l'armée afghane pour qu'elle soit en état de résister aux Talibans après le départ des forces américaines et de l'OTAN⁴.

Mais trois problèmes se posent : l'efficacité de l'action secrète, et en particulier d'actions homicides de ce genre dans la lutte contre le terrorisme ; leur légitimité en droit international ; les conséquences possibles des conclusions que Washington, on l'a vu, paraît avoir tirées du succès du 1^{er} mai, en comparaison de l'échec des tentatives antérieures de *nation-Building*, échec clair en Afghanistan, non encore certain à long terme mais fort possible en Irak.

La problématique du terrorisme est ancienne, formulée dès le XIX^e siècle : s'il s'agit d'une aberration psychologique, d'une forme d'activité criminelle comme d'autres, les moyens de police, peut-être plus violents, et les méthodes des services secrets sont les plus utiles pour éradiquer le phénomène. Si le terrorisme en revanche est l'expression violente des aspirations d'une communauté politique qui ne peut pas les exprimer autrement, le diagnostic et le remède seront tout à fait différents : l'action policière ou secrète ne suffira pas, il faudra régler les problèmes de fond, pour priver le terrorisme d'aliment⁵. En l'occurrence, si les moyens policiers et de renseignement ont permis de déjouer beaucoup d'attaques terroristes, en particulier en Europe, il est bien clair que les problèmes du monde arabo-musulman, de la question palestinienne aux crises intérieures mises en lumière par le «printemps arabe», fournissent un riche terreau pour des groupes extrémistes, que ce soient ceux qui se réclament d'Al-Qaida, par exemple en Afrique, qui sont loin d'avoir désarmé, ou d'autres, d'ailleurs nombreux et divers. Le 1^{er} mai n'est

qu'un épisode, pas la victoire ressentie psychologiquement aux États-Unis. L'élimination de Ben Laden ne signifie pas forcément l'élimination d'Al-Qaida. En même temps, même si Al-Qaida devait disparaître, il n'est pas sûr que la mort de Ben Laden aurait joué un rôle décisif : Al-Qaida était déjà avant le 1^{er} mai sur le déclin, et sa stratégie paraît décalée par rapport aux événements du printemps arabe. Et l'élimination d'Al-Qaida ne signifierait pas l'élimination de toute forme de terrorisme arabo-musulman. Il faut donc relativiser la portée du succès des Navy Seals.

Quant aux actions homicides, elles ont très souvent été pratiquées dans ce genre de situations, il est notoire que la France y a eu recours, par exemple à l'occasion de la guerre d'Algérie. Leur effet désorganisateur et dissuasif sur les terroristes l'emporte-t-il sur leur effet d'exemple prosélyte et d'entraînement ? Ne risquent-elles pas plutôt d'encourager les plus extrémistes aux dépens des plus modérés ? Éternelles questions.

Mais jamais auparavant on ne s'en était vanté ! Les actions «homo» de la IV^e République étaient secrètes et relevaient de la raison d'État. Elles faisaient partie du jeu de l'affrontement des volontés, de la stratégie pure, sans tentative de justification juridique ou morale. Elles étaient ce qu'elles étaient, mais elles restaient au niveau de l'action pratique, sans prétendre se couler dans des normes juridiques ou morales.

La déclaration du Président Obama, annonçant lui-même l'opération et son résultat et concluant par «*Justice is done*», viole trois règles fondamentales dans ce domaine : le secret, parce que ces actions sont de celles qu'un État de droit n'avoue pas, même s'il estime devoir y recourir, car en les avouant et même en les proclamant fièrement il désavoue sa nature d'État de droit. Le principe fondamental qu'en aucun cas le chef de l'État, qui incarne la nation, ne doit paraître impliqué dans des actions illégales, qui plus est homicides. Et le fait que l'on ne peut dire que «justice a été rendue» qu'après un procès équitable, y compris en droit international, comme cela a été établi dès les procès de Nuremberg (et même dès le traité de Versailles, même si pour finir cette clause n'a pas été, ou à peine, exécutée). Quand les Israéliens ont enlevé Eichmann, ils lui ont fait un procès, suffisamment équitable pour que les historiens y trouvent une mine de renseignements.

Dernier point : les conséquences que l'on tire de l'événement à Washington (tout en sachant que l'impasse budgétaire, l'enlisement en Afghanistan et aussi en Irak, la lassitude de l'opinion font que l'on ne sait plus trop si la mort de Ben Laden est considérée comme un tournant justifiant une réorientation de fond, ou simplement comme une opportunité médiatique pour accélérer et couvrir un mouvement de repli de toute façon inévitable).

¹Cf. par exemple le numéro Printemps 2002 de *The Journal of The Historical Society*, consacré tout entier au 11 septembre 2001.

²Un excellent premier dossier sur les aspects techniques de l'attaque du 1^{er} mai et sur les conséquences stratégiques de la mort de Ben Laden se trouve dans *Survival*, juin-juillet 2011.

³Sur les discussions à Washington autour de ces concepts cf. WOODWARD, Bob, *Obama's Waw. The Inside Story*, Simon and Schuster, 2010.

⁴*Time*, 4 juillet 2011. Sur l'évolution de la stratégie de Washington contre le terrorisme, cf. le document de 19 pages publié par la Maison Blanche ce 29 juin, et les commentaires de la *Neue Zürcher Zeitung* le 1^{er} juillet.

⁵Cette problématique apparaît dans *Terrorismes. Histoire et droit*, dirigé par Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty, CNRS Éditions, 2010.

Le risque en effet est le suivant : outre l'aggravation des rapports avec le Pakistan qu'il a causée (à faire figurer dans la colonne des coûts de l'opération du 1^{er} mai) l'assassinat (ou l'exécution, peu importe ici) de Ben Laden ne va-t-elle pas servir surtout à justifier un retrait trop rapide ou mal préparé d'Afghanistan et d'Irak ? Cela ne risquerait-il pas de mettre les Américains et les Occidentaux dans cette région dans une situation pire qu'en 2001, même si l'on estime qu'il n'aurait pas fallu « y aller » de toute façon ? Beaucoup, qui n'étaient nullement favorables à la politique de George Bush, le craignent⁶. M. Jean d'Amécourt, notre ambassadeur à Bagdad de 2008 à 2011, vient de rappeler la nécessité de procéder à un retrait ordonné, permettant aux Afghans de prendre en main leur sécurité et de se reconstruire, retrait accompagné d'un ensemble de négociations régionales, en particulier avec le Pakistan et l'Iran, pour garantir un équilibre durable même après le départ des troupes occidentales⁷.

En définitive on parviendra à des conclusions nuancées : la lutte défensive, par des moyens de renseignement

et de police classiques, contre le terrorisme a remporté des succès. La lutte offensive a semble-t-il permis d'éliminer la moitié des dirigeants d'Al-Qaïda, mais par des moyens (enlèvements, torture, attaques ciblées par drones) illégaux et violant la souveraineté de nombreux États. Cette lutte offensive, contre des cibles situées souvent au Pakistan, aurait été matériellement beaucoup plus difficile, notons-le, si les troupes US ne s'étaient pas trouvées en Afghanistan. Mais l'exécution de Ben Laden, dans ces conditions, si elle satisfait sur le moment l'opinion américaine, peut avoir des conséquences négatives à long terme. Et dans l'immédiat elle est moins « pédagogique » et politiquement utilisable que ne l'aurait été son jugement. Et de toute façon, la « lutte contre le terrorisme » peut être un élément dans une stratégie d'ensemble, elle ne peut pas être à elle seule toute une stratégie. On ne peut que rejoindre les conclusions de l'excellent dossier publié dans *Politique étrangère*, 2011/2, que tout le monde devrait lire, en particulier pour les aspects politiques et stratégiques évoqués ici⁸.

L'exécution d'Oussama Ben Laden et le droit international

Serge Sur

On n'entrera pas ici dans une discussion sur l'opportunité et l'efficacité pour la lutte contre le terrorisme, et plus particulièrement d'Al-Qaïda, de l'exécution par les États-Unis d'Oussama Ben Laden. Le propos est simplement de s'interroger sur sa légalité en droit international. Est-il permis à un État de méconnaître la souveraineté internationale d'un autre État pour intervenir militairement sur son territoire, cœur physique de cette souveraineté et y procéder à l'élimination d'individus sans autre forme de procès ? La question est d'autant plus légitime que les États-Unis ont revendiqué l'opération et ne se sont pas contentés d'une action couverte dont, quelles qu'en soient les apparences, ils auraient refusé d'endosser la responsabilité, ce qui est plutôt la pratique dans ce type de situations.

La question est légitime, mais elle n'est pas pour autant légale en droit positif, car personne, et surtout pas le Pakistan, concerné au premier chef, n'a protesté ni engagé des actions juridiques destinées à faire reconnaître son illégalité. Or le droit international est fondamentalement dépendant de la pratique des États, et d'abord des États particulièrement intéressés. Leur silence, même s'il ne signifie pas approbation de l'opération en cause, exclut que des observateurs privés extérieurs substituent leur appréciation à celle des autorités publiques. Elles seules sont habilitées à procéder à son évaluation et à la qualifier, le cas échéant, de violation du droit international – qualification qui, au demeurant, n'engagerait que ses auteurs et serait sans effet sur la position des autres États ou instances internationales, et d'abord des États-Unis.

Ceux-ci ne semblent pas s'être souciés d'une justifica-

tion juridique. Peut-être ont-ils estimé que le silence était l'attitude la plus appropriée, parce que tout État qui aurait protesté ou leur aurait demandé des explications se serait automatiquement exposé au risque de paraître complice plus ou moins souterrain d'Al-Qaïda, ce qu'aucun ne semble pressé de faire, notamment pas le Pakistan. Et si le Pakistan ne proteste pas, pourquoi le faire à sa place ? Les murmures désapprobateurs n'ont donc pas dépassé le stade des déclarations officieuses, et chacun semble s'être incliné devant une manifestation de puissance efficace, d'autant plus que l'opération n'a pas, ou quasiment pas, provoqué de « dégâts collatéraux ». Exécuté, exfiltré, empaqueté, immergé, rapidement oublié, Ben Laden est désormais voué au monde du silence. Il n'en demeure pas moins que l'opération qui l'a conduit au fond de l'océan permet de s'interroger sur l'évolution de la pratique internationale en matière d'atteintes armées à la souveraineté territoriale des États par d'autres États⁹.

On peut d'abord l'envisager dans le temps. Après tout, cette opération n'est pas sans précédents, même si leurs objectifs n'étaient pas l'élimination physique d'une personne déterminée. Songeons par exemple à l'affaire de Sakhiat Sidi Youssef, le bombardement par l'armée française, début 1958, d'un village tunisien proche de la frontière algérienne qui servait de base arrière à des groupes du FLN. Initiative militaire locale, couverte par le gouvernement français, et qui déclencha une tempête de protestations internationales. La France, après avoir envisagé de se fonder sur un « droit de suite terrestre », sans base en droit international, invoqua ensuite la légitime défense, qui of-

⁶ *Neue Zürcher Zeitung* des 24 et 25 juin 2011.

⁷ *International Herald Tribune* du 2-3 juillet 2011.

⁸ Avec les contributions de Gilles Andréani, Guido Steinberg, Gérard Chaliand, Andrew M. Exum, Hew Strachan.

⁹ Sur tous ces points qu'il n'est pas possible de développer ici, on peut consulter : SUR, Serge, *Terrorisme et droit international*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff, 2007, et *International Law, Power, Security and Justice – Essays on International Law and Relations*, Hart Publishing, 2010, et les références.

frait une justification plus solide. Elle ne convainquit pas, et notamment ses alliés anglo-américains, qui imposèrent une solution de «bons offices» acceptée par le gouvernement Félix Gaillard. Cette intervention déguisée dans le conflit algérien provoqua rapidement la chute dudit gouvernement, puis de la IV^e République : on mesure la différence.

Quelques années plus tard, en 1961, à nouveau en Tunisie, le président de Gaulle réagit avec la plus grande fermeté à des manifestations «spontanées» de civils tunisiens qui tentaient d'investir la base maritime française de Bizerte. L'armée tunisienne encercla également les lieux et engagea le combat, après d'inutiles tentatives de négociation. Elle fut rapidement défaite avec de lourdes pertes, y compris civiles. Le Conseil de sécurité demanda un cessez-le-feu, l'Assemblée générale condamna la France qui n'en tint nul compte et s'opposa à toute intervention des Nations Unies, au point de limiter l'accès au terrain du Secrétaire général des Nations Unies, Dag Hammarskjöld, qui souhaitait s'en mêler. Les protestations restèrent en définitive sans effet : c'était le temps du «machin» et, en dépit de la prolongation du conflit algérien, la V^e République n'était pas la IV^e. Les Anglo-Américains furent plus discrets, même si leurs sympathies allaient à la Tunisie.

Il est sans doute impossible d'isoler l'appréciation de ces situations du contexte dans lequel elles se sont déroulées. La France, en 1958, aurait pu se fonder sur la lutte contre le terrorisme, mais le combat anticolonialiste le rendait légitime au regard de beaucoup, qui dénonçaient le principe même de la présence française en Algérie. Une comparaison serait mieux fondée avec le comportement des autorités israéliennes dans les territoires occupés, qu'il s'agisse d'opérations militaires ou d'assassinat ciblés «préventifs», notamment dans la bande de Gaza. Les condamnations de ces comportements restent sans effet et dispersées face au soutien marmoréen qu'accordent les États-Unis à Israël, comme face à la condamnation universelle du terrorisme dont les cibles sont toujours accusées, à tort ou à raison. Il est également impossible d'ignorer l'effet de la différence de puissance entre les auteurs de ces comportements. *Quia nominor leo*, telle est la morale américaine en matière de recours international à la force armée.

Précisément, les États-Unis au cours des décennies récentes ont utilisé la force armée contre divers États sans considération de leur souveraineté territoriale, sur le seul fondement d'une conception extensive de la légitime défense. On ne vise pas ici l'action contre l'Iraq en 2003 puisqu'elle s'appuyait sur d'autres bases, notamment sur une interprétation que l'on peut considérer tendancieuse de résolutions antérieures du Conseil de sécurité. Il s'agit de différentes actions guerrières répondant à des tentatives ou à des attentats contre des intérêts américains : bombardement en Iraq après un projet d'attentat contre l'ancien président George H. Bush au Koweït, bombardements en Afghanistan et au Soudan après des attentats meurtriers contre des ambassades américaines en Afrique orientale, le tout sous la présidence Clinton. Ces mesures, que l'on pourrait plus justement qualifier de représailles que de légitime défense – mais en principe les représailles armées sont prohibées en droit international contemporain – ne donnèrent lieu à aucune protestation significative de la part des autres États.

Il est vrai qu'alors le terrorisme, longtemps ignoré par le Conseil de sécurité en raison des positions divergentes de ses membres à son sujet, notamment à cause du conflit israélo-palestinien, était devenu l'objet de condamnations par cet organe. La Libye avait ainsi été contrainte de livrer deux de ses ressortissants à un tribunal international spécial à la suite de l'attentat de Lockerbie et, avant même le 11 Septembre qui entraînait un changement qualitatif d'approche, le terrorisme international dans son principe même était qualifié de menace contre la paix et la sécurité internationales. Sans habilitation particulière, sans prise de position du Conseil de sécurité, les États-Unis ont pu alors agir avec une grande latitude, et le silence quasi général qui suivait éludait tout débat juridique officiel. Seuls certains courants doctrinaux ont exprimé un malaise qui est resté cantonné à des cercles et des revues académiques qui, que l'on le regrette ou non, ne sont pas la lecture favorite des décideurs politiques ou des états majors.

On notera le tropisme américain pour les frappes aériennes, pour des tirs de missiles air-sol ou mer sol, qui excluent toute présence militaire humaine sur le territoire des États concernés, comme si l'atteinte à la souveraineté territoriale était moins visible et par là plus supportable. On en trouve déjà trace dans la Charte, dont on sait qu'elle est largement d'inspiration américaine. Son Chapitre VII, consacré aux mesures coercitives, mentionne spécifiquement les actions aériennes. L'intervention au Kosovo, en 1999, quoique extérieure à la Charte, a reposé sur ce type d'opérations. Plus récemment, ce sont des drones qui sont désormais utilisés de façon répétitive dans les zones tribales pakistanaises pour des actions ciblées contre des cadres ou combattants d'Al Qaida ou des talibans. La même idée, avec la restriction qu'elle implique, se retrouve dans la résolution 1973 (2011) autorisant en Libye une action destinée à protéger la population civile, mais en excluant une intervention au sol.

Juridiquement, l'atteinte à la souveraineté territoriale est de même nature, qu'elle concerne l'espace aérien territorial ou le territoire terrestre. Militairement elle est de moindre intensité puisqu'elle exclut toute occupation, et de moindre risque puisque la vie des attaquants est moins exposée. En revanche, le risque de dégâts collatéraux et de victimes civiles s'en trouve accru. Dans le cas qui nous occupe, l'exécution d'Oussama Ben Laden, la situation est différente, puisqu'elle a impliqué une action sur place, avec un commando amené et exfiltré par hélicoptères. Mais elle apparaît doublement dans le prolongement des attaques par drones conduites et accrues par l'administration Obama au Pakistan, sans entraîner de la part du pays de protestations autres que de principe : d'une part parce que, militairement, les deux relèvent de la même logique, une intervention ponctuelle et ciblée en territoire étranger, sans autorisation du souverain territorial, au moins officiellement ; d'autre part parce que les deux peuvent se fonder sur une résolution du Conseil de sécurité, la résolution 1368 du 12 septembre 2001 qui a suivi les attentats du 11 Septembre.

Cette résolution constate que les États-Unis sont en situation de légitime défense, et par là même autorisés implicitement à recourir à la force armée en vertu de l'article 51 de la Charte, qui reconnaît et régit ce droit de légitime défense. Les débats juridiques auxquels la ré-

solution 1368 a donné lieu ne nous intéressent pas directement ici, notamment sur le point de savoir si la légitime défense peut s'exercer contre une attaque qui ne provient pas d'un État, ou sans que l'origine de l'agression soit mentionnée. La Charte ne le demande au demeurant pas, et la pratique du Conseil est claire, même si elle est rare. En revanche, et c'était un but latent de la résolution, dont les États-Unis n'étaient pas demandeurs, les mesures prises doivent être portées à la connaissance du Conseil, en vertu de l'article 51, et un principe de proportionnalité de ces mesures à l'agression subie doit être respecté, en vertu du droit coutumier pertinent. Ainsi, une base juridique internationale, institutionnelle, juridiquement incontestable peut être invoquée à l'appui de l'action américaine.

La question juridique n'est donc pas celle du principe d'une telle action, mais de sa conformité aux dispositions de la résolution 1368. Dix ans après, peut-on encore se fonder sur la résolution 1368 pour une action qui se présente comme un châtement (*Justice is done*, a déclaré le président Obama)? Peut-on étendre la légitime défense jusqu'à intervenir sans son autorisation sur le territoire d'un État tiers? Dans les circonstances de l'affaire, la réponse semble positive aux deux questions. Pour la première, on observera que Ben Laden, même hors d'Afghanistan, même reclus, conservait des intentions hostiles manifestes et était toujours un combattant actif. Son exécution est donc autant une mesure de protection que de punition. Pour la seconde, par analogie avec l'intervention américaine en Afghanistan, on constatera que Ben Laden séjournait au Pakistan, et que ce pays n'avait pas fait tous ses efforts pour assurer sa mise hors d'état de nuire.

Certes, dans le cas de l'Afghanistan en 2001, l'intervention avait été précédée par un ultimatum demandant la remise de Ben Laden à son gouvernement de l'époque, ce qu'il avait refusé. Sans doute ne trouve-t-on pas trace d'une telle demande formelle et spécifique au gouvernement pakistanais mais, dans la mesure où il était lié par la résolution 1368, il était comptable de son inaction en la matière. Beaucoup de points restent obscurs dans le contexte de l'opération : Ben Laden était-il en réalité protégé par les autorités pakistanaises, ou certaines de ces autorités, comme le laisse à penser la proximité physique entre le refuge de Ben Laden et des installations militaires pakistanaises? Cela expliquerait que les États-Unis ne leur aient pas demandé d'autorisation, voire ne les aient pas informées au préalable de l'intervention. À l'inverse, les autorités pakistanaises n'ont-elles pas, de façon discrète, laissé faire les États-Unis, voire facilité leur action de façon occulte, afin d'alléger la pression exercée contre elles? On sait que le Pakistan est loin d'avoir été hostile à certaines frappes américaines dans les zones tribales, qu'il contrôle peu et mal.

Il reste cependant une question juridique, toujours liée à la résolution 1368, et qui rejoint la première des interrogations précédentes. Elle ne se contente pas d'ouvrir aux États-Unis un droit de légitime défense conforme à la Charte. À cet égard, l'interrogation porte seulement sur la proportionnalité, et on a vu que la dangerosité persistante de Ben Laden permet d'inscrire son exécution dans son cadre. Mais la résolution n'est pas seulement sécuritaire : elle est aussi judiciaire, dans la mesure où elle

appelle au jugement pénal des responsables des attentats du 11 Septembre. Cette dimension judiciaire a toujours été méconnue par les États-Unis, qui n'en ont tenu nul compte, par exemple avec le régime de détention à Guantanamo, avec les simulacres judiciaires autorisés par le *Patriot Act* comme avec la politique des prisons clandestines et des *extraordinary renditions*. Ces pratiques ont été dénoncées, non par des États, mais par des instances internationales comme le Conseil de l'Europe, et semblent abandonnées par l'actuelle présidence américaine, même si le président Obama n'a pas pu respecter sa promesse de fermer le centre de réclusion de Guantanamo.

Il eût été plus conforme à la résolution 1368 de se saisir de Ben Laden et de le traduire en jugement. Sur ce point, on notera que, à la différence de l'Administration George W. Bush, l'Administration Obama a tenu à donner une apparence de régularité internationale à son action, en indiquant que le premier objectif de l'intervention était de capturer Ben Laden et de le transférer vivant – *Alive or Dead*, et non *Dead or Alive* en quelque sorte. C'est sa résistance armée et celle de son entourage qui aurait rendu la mission impossible et conduit à son exécution immédiate. Qu'en est-il en réalité? Les opinions divergent sur ce point et les témoignages des personnes présentes, soldats américains ou compagnes de Ben Laden, n'ont pas été rendus publics. Il s'agit ainsi d'une question de fait plus que de droit, et la connaissance des faits est insuffisante. Seule une enquête internationale indépendante pourrait les éclairer. Mais si les juristes ont le droit de spéculer, ils n'ont pas celui de rêver.

En guise de conclusion, on peut observer une double tendance contradictoire dans le droit et la pratique contemporains du recours à la force. D'un côté, la tendance à élargir les hypothèses de recours à la force licite dans les relations internationales, notamment sous l'impulsion des États-Unis, qui cherchent à s'affranchir au maximum des contraintes légales en la matière, au risque d'être imités par d'autres, et loin de l'esprit initial de la Charte. D'un autre côté, le souci du Conseil de sécurité de contrôler autant qu'il le peut les usages internationaux de la force armée, quitte à les autoriser plutôt que les subir, avec l'objectif de les inscrire dans le cadre, même distendu, de la sécurité collective.

VENT DU LARGE

La mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) : bilan d'étape

Sandra Lesteven

Ancienne élève de l'ENS Ulm
Diplômée en Master 2 Relations internationales
Université Panthéon-Assas

Initialement prévue dans projet de constitution pour l'Europe, rejeté en 2005, la représentation extérieure unifiée de l'Union européenne (UE) devait alors s'incarner dans un ministre des Affaires étrangères. Cette innovation institutionnelle avait pour but, en fusionnant les fonctions de Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de Commissaire aux Relations extérieures, de simplifier l'architecture de la représentation extérieure de l'Union. Un Service européen pour l'action extérieure était également prévu pour assister le ministre dans ses fonctions. L'idée d'un service diplomatique commun – et non pas unique – n'est donc pas une idée neuve, ni une innovation du traité de Lisbonne.

En remplaçant un vocable par un autre, le ministre des Affaires étrangères étant désormais désigné sous le titre de Haut-Représentant, le traité de Lisbonne n'a pas modifié l'esprit du projet de Constitution pour l'Europe, répondant à la nécessité pour l'Union de parler d'une seule voix en matière de politique étrangère. Rassembler les forces en matière de politique extérieure s'est révélé bien plus complexe que prévu : officiellement entré en action depuis le 1^{er} janvier 2011, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a connu une gestation difficile.

Dans le texte du Traité, à l'article 27§3, le SEAE est présenté comme un outil au service de la Haute-Représentante, regroupant des personnels en provenance des différentes institutions de l'Union en charge de la politique extérieure, et des personnels issus directement des États membres. Mais les contours du nouveau Service ainsi esquissés demeurent très flous : son positionnement institutionnel est incertain, sa composition n'est décrite que dans les grandes lignes, pouvant expliquer les cafouillages et la lenteur avec lesquels a été élaborée l'architecture du Service.

La conséquence de cette imprécision des textes est d'avoir initialement placé le SEAE à cheval entre deux logiques divergentes : une conception communautaire des relations extérieures, représentée par le personnel en pro-

venance des institutions européennes, et une conception nationale apportée au sein du Service par les diplomates nationaux¹⁰. Trouver un équilibre permettant de concilier ces conceptions et d'assurer le bon fonctionnement d'une entité hétéroclite a été l'enjeu de nombreuses négociations. Tout au long de celles-ci, les différents protagonistes se sont farouchement attachés à la défense de leurs intérêts, et ont pesé de tout leur poids pour tenter de les orienter à leur avantage.

L'enjeu de la création de ce nouveau Service était de taille, aussi bien pour les institutions que pour les États membres. Il s'agissait pour les premières d'assurer le maintien de la méthode communautaire en matière de politique étrangère, tandis que les seconds s'attachaient à préserver leurs prérogatives nationales. Tandis que la Commission était réticente à laisser échapper un pan de ses attributions, et que le positionnement institutionnel du nouveau Service posait question, les États de leur côté redoutaient un Service soumis aux institutions et élaboraient dans le même temps de véritables stratégies pour s'assurer la meilleure représentation possible, synonyme d'influence et de poids dans les orientations stratégiques du nouveau Service.

INCERTITUDES INSTITUTIONNELLES

Un Service indépendant ou sous tutelle ?

Le positionnement institutionnel du SEAE a fait débat dès l'amorce des négociations. Regroupant du personnel issu du Conseil et de la Commission, la question de ses relations avec ces institutions s'est posée : la proximité avec voire la tutelle de l'une ou l'autre de ces institutions serait évidemment déterminante pour les orientations prises par le futur Service et pour son mode de fonctionnement. Les tenants d'un SEAE sous la tutelle de la Commission (le rapport Brok de 2009 demandait à ce que le SEAE soit « intégré à la structure administrative de la Commission »)

¹⁰Sur l'équilibre entre ces deux logiques, voir notamment : HOWORTH, Jolyon, et LE GLOANNEC, Anne-Marie, «The institutional logic behind the EEAS», *The EU foreign service : how to build a more effective common policy*, European Policy Centre Working Paper n° 28, novembre 2007.

se sont opposés aux partisans d'un SEAE ne dépendant ni du Conseil ni de la Commission. C'est cette dernière conception qui l'a finalement emporté, le SEAE étant officiellement un organe autonome, distinct de la Commission et du Conseil. Cette autonomie est concrétisée par une ligne budgétaire propre au SEAE dans le budget de l'Union.

Mais dans la pratique, les choses n'étaient pas immédiatement aussi claires, en partie à cause de l'origine des personnels du SEAE : pour la plupart issus de l'ancienne DG Relex, une certaine proximité avec les méthodes et les politiques de la Commission pouvait être redoutée. Cette inquiétude a été renforcée par plusieurs signaux négatifs. En premier lieu, le passé de la Haute-Représentante (Catherine Ashton a été commissaire au Commerce de la Commission Barroso I pendant 5 ans) ainsi que son statut de vice-présidente de la Commission ont pu faire craindre une orientation du Service dans un sens favorable à la Commission. Ensuite, la localisation première des bureaux de Mme Ashton dans un immeuble de la Commission a également été perçue comme un signe de la préférence pour la Commission de Mme Ashton. Symboliquement, l'indépendance du SEAE vis-à-vis de la Commission était ainsi mise en doute. Le choix d'un autre emplacement était donc essentiel pour affirmer l'autonomie pleine et entière du SEAE face aux autres institutions. Ni partie du Conseil, ni antenne de la Commission, le SEAE a affirmé sa spécificité en choisissant d'occuper un bâtiment appartenant à la société d'assurance AXA.

Rivalité interinstitutionnelle

La Commission, auparavant en charge de la politique extérieure de l'Union au travers de la DG Relex, n'a pas facilement accepté de devoir se séparer de l'une de ses compétences, redoutant particulièrement de se voir retirer la gestion des instruments financiers. Par l'action de son président José Manuel Barroso, elle a cherché à préserver ses prérogatives dans le domaine et à circonscrire le champ d'action du SEAE. Ainsi, M. Barroso a mis en place une stratégie claire d'encerclement de l'action d'Ashton et de défense de la suprématie de la Commission. Il a nommé trois commissaires dont les attributions se trouvent à la lisière du champ de compétence du Service : Stefan Füle, un Tchèque, a été nommé Commissaire pour l'élargissement et la politique de voisinage, Andris Piebalgs, un Letton, a reçu le poste de Commissaire pour le développement, et enfin la Bulgare Kristalina Georgieva a été nommée Commissaire pour la coopération internationale et l'aide humanitaire. En forçant Catherine Ashton à devoir travailler avec ces trois commissaires et leurs services respectifs, M. Barroso a sagement usé de ses attributions pour garder sous la coupe de la Commission des sujets aussi stratégiques et cruciaux que l'aide au développement, qui est l'instrument par lequel l'Union européenne parvient à jouer un certain rôle dans les relations internationales, ou encore la question de l'élargissement. Le président Barroso a également veillé à ce que la politique commerciale, qui reste un domaine de compétence exclusive de l'Union, ne fasse pas partie des attributions de la Vice-présidente de la Commission.

¹¹ Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service, Committee on Constitutional Affairs, A7-0041/2009, rapporteur : Elmar Brok, 20 octobre 2009.

LA RIVALITÉ ENTRE LES INSTITUTIONS ET LES ÉTATS MEMBRES

Le statut du futur Service a été l'enjeu d'âpres débats. Les États membres et les institutions possédaient en effet des intérêts divergents pour la création du SEAE. Le Parlement et les institutions n'ont eu de cesse de défendre l'intérêt et les prérogatives communautaires tout au long des négociations, et de limiter le rôle et l'influence des États membres sur le SEAE. Le Parlement, selon les dires du député européen Elmar Brok, s'est montré attaché à «conserver et développer le modèle communautaire dans le domaine des relations extérieures»¹¹ et a usé de tous les atouts dont il disposait pour éviter que ce nouveau service ne devienne «un royaume non contrôlé», selon le mot révélateur d'Elmar Brok, où les États membres règneraient en maîtres. Symétriquement, les États se sont montrés rétifs à toute domination communautaire dans un domaine qui reste par excellence le lieu d'exercice de la souveraineté nationale et préconisaient un Service bénéficiant d'une réelle autonomie en termes de gestion de son personnel et de son. Cette conception allait clairement dans le sens d'un service fort, indépendant des institutions et où l'influence des États membres pourrait s'exercer librement.

La composition du Service a également mis aux prises les institutions et les États membres. Le compromis finalement trouvé assure une bonne représentation des institutions, dont seront issus les deux tiers environ du personnel. Mais ce n'est qu'en juin 2013 que l'on pourra définitivement juger si l'équilibre défini dans les textes entre personnel communautaire et diplomates nationaux a été respecté.

En examinant de plus près l'organigramme disponible du SEAE, trois constats peuvent être dressés. D'abord, sur les 26 postes de directeur ou de directeur général, les États membres en occupent 7, soit 27%, ce qui correspond à l'équilibre prévu entre les États membres et les institutions. Ensuite, force est de constater que les postes politiques sont détenus par des diplomates nationaux : le *corporate board* est composé de quatre personnes, dont trois sont en provenance directe de leurs États membres respectifs ; tandis qu'au niveau directeur général, six postes sur neuf sont revenus à des diplomates nationaux. Enfin, dernier constat, au niveau inférieur des directeurs et chefs d'unité, la tendance s'inverse : ce sont les fonctionnaires issus de la Commission qui sont les plus nombreux, tandis que les personnels issus du Conseil restent très minoritaires (4 personnes sur les 45 chefs d'unité).

La provenance des personnels montre ainsi deux choses. La première, c'est que l'attribution des postes les plus hauts aux États membres confirme que le Service est un compromis entre deux logiques, communautaire et intergouvernementale, et que les postes politiques revêtent une importance stratégique forte pour les États membres, qui sont loin de vouloir se départir de leurs prérogatives souveraines en matière de politique extérieure, et souhaitent garder un droit de regard et une force d'orientation dans le service diplomatique européen. La seconde, c'est que, aux niveaux inférieurs, la prédominance des per-

sonnels issus de la Commission est le reflet du transfert de compétences de la Commission vers le SEAE. Les personnes nommées à ces postes possèdent donc une connaissance approfondie de la zone géographique dont ils ont la charge. C'est un signal positif pour le jeune service diplomatique : il pourra s'appuyer sur son personnel déjà aguerris, ce qui devrait grandement faciliter non seulement le démarrage réel du service et son suivi des dossiers régionaux, mais aussi la mise sur pied d'une véritable politique extérieure, fondée sur des cadres stratégiques définis par un personnel compétent, comme c'était le cas lorsque ces services dépendaient de la Commission et que des stratégies pluriannuelles étaient établies par zone géographique.

LES ÉTATS MEMBRES FACE AU PROCESSUS DE NOMINATION

Des conceptions différentes

Si les nouveaux États membres ont manifesté très tôt leur crainte d'une domination écrasante des grands États sur le Service, c'est que les intérêts stratégiques nationaux autour du SEAE différaient fortement entre les différentes catégories de pays. Difficile en effet de comparer, par exemple, les diplomaties des Pays baltes avec celles de la France ou de la Grande-Bretagne, tant en termes de moyens humains et financiers que de visibilité et de rayonnement international. Du reste, les ambitions ne sont pas les mêmes : si les «grands pays» européens cherchent à exister au plan mondial, les pays de taille plus réduite ne peuvent et ne cherchent pas à s'inscrire dans ce registre. Aussi ont-ils eu des préoccupations différentes face à l'émergence du SEAE.

Les douze membres les plus récents de l'Union européenne ont vu dans le nouveau Service une formidable opportunité. Ayant individuellement un poids faible sur la scène internationale, le SEAE constitue pour eux une chance de faire porter plus loin leurs intérêts. Envisagé comme un porte-voix, le SEAE a été vu comme un instrument, un outil bénéfique à la présence de ces pays au niveau non seulement européen mais mondial. Cette volonté collective d'exister et d'avoir une place à part entière dans la politique extérieure de l'Union européenne explique en partie l'intérêt qu'ont porté les nouveaux États membres au service diplomatique.

Mais ces derniers se sont surtout unis pour limiter autant que possible la suprématie des grands États membres sur la diplomatie européenne. Les pays récemment entrés dans l'Union se sont donc très tôt inquiétés de l'appétit déclaré des «grands» pays pour le SEAE. Leur préoccupation principale a donc été d'assurer une «représentation adéquate de toutes les nationalités à tous les niveaux hiérarchiques»¹². Malgré une augmentation du nombre de candidats issus des nouveaux États membres nommés chefs de délégation, seuls quatre des vingt-neuf postes attribués sont revenus à des ressortissants de nouveaux États membres, soit 13% des postes en jeu. Au siège, leur situation est un peu meilleure, grâce notamment à la présence de trois des leurs¹³ dans les instances

dirigeantes (*corporate et policy board*) du SEAE. Force est donc de constater que le principe d'équilibre géographique, établi par le traité de Lisbonne comme l'un des trois grands principes devant présider au recrutement du personnel du SEAE (avec le mérite et le respect d'un équilibre entre les sexes), n'a pas été respecté.

Les pays du Nord de l'Europe, quant à eux, ont envisagé le SEAE comme une opportunité bienvenue de réduire leurs frais de représentation à l'étranger par le biais de la mutualisation des moyens. Dans un contexte de resserrement budgétaire, les représentations de l'Union européenne dans plus de cent trente pays assurent un maillage diplomatique important qu'il n'est pas nécessaire, pour des pays de taille moyenne, de doubler d'une représentation nationale. La représentation commune de l'Union est une chance à saisir pour les pays n'ayant qu'un attachement limité à l'universalité de leur réseau : en supprimant les doublons, elle permet de réduire les frais internes tout en conservant un pied dans les pays où les ambassades sont supprimées.

Pour les «grands» pays comme l'Allemagne, la France ou la Grande-Bretagne, bien présents sur la scène internationale, la mise en place du SEAE a représenté un double enjeu. Tout d'abord, possédant des intérêts propres de politique étrangère et une tradition diplomatique importante, il n'était pas question que le SEAE fasse de l'ombre à leur diplomatie nationale. Aussi se sont-ils efforcés de limiter l'envergure du SEAE, à travers notamment la nomination au poste de Haut-Représentant d'une personnalité peu susceptible de voler la vedette aux chefs d'État. Ensuite, l'existence de ce Service étant acquise, il était impensable pour ces pays d'en être absents, au risque de laisser la politique étrangère européenne se faire sans eux. À la fois danger et enjeu, le SEAE a donc été l'objet d'une double ambition des pays ayant une longue et forte tradition diplomatique : y assurer une présence quantitativement importante de personnel ayant leur nationalité, et s'assurer de la bonne réception de leurs idées et priorités.

Ce sont donc ces «grands» États qui sont entrés en concurrence pour les nominations au sein du nouveau Service. Leurs ambitions se sont révélées conflictuelles, chacun redoutant que l'autre ne prenne une place prépondérante dans le nouveau service diplomatique. La rivalité à peine dissimulée entre les Français et les Anglais, à l'image de leur rivalité séculaire, est sans doute l'exemple le plus exacerbé de cette volonté de limiter, à défaut de neutraliser, l'influence de l'autre sur le SEAE.

La présence : des stratégies différentes

Si les motivations divergent, les pays membres de l'UE ont donc généralement porté un intérêt non feint à la mise en place du Service, partant de l'idée que, bien représenté au sein du SEAE, le pays aurait l'influence politique et stratégique nécessaire pour en infléchir les orientations dans une direction favorable. Ils ont cependant choisi des voix différentes pour remplir leurs objectifs.

¹²HILLION, Christophe, et LEFEBVRE, Maxime, «Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ?», *Questions d'Europe*, n° 169, 17 mai 2010.

¹³Maciej Popowski (Pologne), Miroslav Lajčák (Slovaquie) et Viorel Isticioaia-Budura (Roumanie).

Tout d'abord, en ce qui concerne le degré d'ouverture de la procédure de recrutement, certains pays, comme l'Allemagne, ont choisi de le limiter aux diplomates de carrière, tandis que d'autres pays, comme la France, optaient au contraire pour une large diffusion des offres de postes, et une ouverture des candidatures aux non diplomates pouvant témoigner d'une certaine expérience européenne. Il semble cependant qu'il ne faut pas voir dans ces choix le signe d'une préférence pour une stratégie qualitative (dans le premier cas) ou quantitative (dans le deuxième cas). Certains pays, comme la France, songent d'ailleurs à revoir leur approche et à l'infléchir vers un juste milieu, sans ouverture massive ni hermétisme.

Mais, de manière plus essentielle, les États ont, pour peupler le Service, choisi de se concentrer sur certains postes et positions stratégiques, et ont, pour parvenir à leurs fins, mis en place des stratégies tacites mais décelables dans leurs actions.

Ainsi, l'Allemagne a fait preuve d'une relative discrétion dans la mise en place du SEAE, à l'opposé de ses partenaires français et britannique. Mais cette discrétion n'est pas à mettre au compte d'un désintérêt pour le SEAE : l'Allemagne s'est en effet assurée une place dans le quatuor de direction en la personne de Helga Schmid, qui occupe le poste de Secrétaire général adjoint pour les affaires politiques. Pour autant, l'Allemagne, pour des raisons historiques, ne place pas dans sa diplomatie tous ses espoirs de rayonnement international et préfère se concentrer sur la défense de ses intérêts économiques. C'est cet objectif qui explique que l'Allemagne se soit attachée à assurer sa présence aux postes représentant un intérêt économique. Ainsi, c'est à un diplomate allemand de haut vol, Markus Ederer, qu'est revenu le poste très convoité d'ambassadeur à Pékin, ouvrant ainsi aux intérêts économiques allemands une porte d'entrée privilégiée sur l'énorme marché chinois.

La France, de son côté, n'a tout d'abord pas fait preuve d'un grand enthousiasme ni d'un grand intérêt pour le service en formation – en témoigne la priorité accordée à l'obtention du poste de commissaire au marché intérieur et aux affaires financières, décroché par Michel Barnier dans la Commission Barroso II. Laissant aux Britanniques le poste de Haut-Représentant, la France a concentré ses

efforts sur l'obtention du poste de numéro deux du Service. La qualité du candidat français, Pierre Vimont, alliée au soutien politique efficace et actif dont il a bénéficié, ont permis à la France de se voir attribuer le poste sans grande difficulté. Mais, une fois ce poste assuré, la France s'est faite beaucoup plus discrète et moins déterminée, attachant moins d'importance aux niveaux inférieurs. La priorité accordée au poste de Secrétaire général exécutif est révélatrice d'une attitude bien française : la recherche de postes visibles, faisant office de vitrine et relayant l'image d'une France influente et puissante. La présence de Français aux postes les plus hauts dans un certain nombre d'organisation internationales (Banque centrale européenne, Fonds monétaire international, Organisation mondiale du commerce...) relève de cette logique. Ainsi, dans le processus de formation du SEAE, la France a tenu à s'assurer une présence au plus haut niveau, adhérant ainsi à l'idée selon laquelle la place et l'importance hiérarchiques de ses ressortissants feront son influence au sein du Service. Cela indique clairement que la conception française du SEAE est celle d'un fonctionnement «top-down», où l'impulsion et les orientations politiques proviennent du sommet de la hiérarchie. Cette idée reflète en partie la culture centralisée de la France, selon laquelle tout se décide au sommet.

Le Royaume-Uni, à l'inverse, a attaché une grande importance au fait d'être représenté à tous les niveaux hiérarchiques du Service. La stratégie mise en place par la Grande-Bretagne a été clairement matricielle, fondée sur l'idée que l'influence se pratique de manière diffuse, le long d'une chaîne de commandement où un Britannique peut servir de relai à chaque échelon. Cette structure correspond bien à la culture britannique du lobbying et du placement, que les Britanniques pratiquent abondamment. Au contraire de la France, la Grande-Bretagne se rapproche donc d'une conception selon laquelle l'influence s'exerce par imprégnation davantage que par imposition. L'approche matricielle se concrétise également par l'entretien de relations privilégiées avec des pays dont la sensibilité est proche : l'influence britannique en est considérablement augmentée. Il en est ainsi particulièrement de l'Irlande, mais aussi des pays nordiques.

	Effectifs aux postes de chefs d'unité	Effectifs aux postes de direction (<i>policy board</i> + directeurs)	Effectifs en délégation	Pourcentage des effectifs totaux au siège	Pourcentage des effectifs totaux en délégation
France	4	4	98	10,71 %	15,5 %
Grande-Bretagne	6	5	40	5,77 %	6,33 %
Allemagne	4	3	57	7,6 %	9 %
Espagne	6	3	60	9,25 %	9,5 %
Italie	6	2	60	11,35 %	9,5 %
Belgique	-	0	115	16,76 %	18,2 %

Tableau récapitulatif de la présence par nationalité

La présence par nationalité

Avec six représentants, les Britanniques sont la nationalité la mieux représentée dans les instances dirigeantes

du SEAE. La France est comparativement moins bien lotie en termes quantitatifs, avec trois postes. Certes, elle obtient un poste de premier rang avec la nomination de Pierre Vimont au poste de Secrétaire général exécutif,

mais elle n'obtient que deux postes de directeur et directeur général. L'Allemagne n'a elle aussi décroché que trois postes de premier rang, dont un au *corporate board*. Les nouveaux États membres ont placé trois représentants parmi les trente-et-un postes de direction.

Sur la soixantaine de postes de niveau chef d'unité (hors structures PSDC), le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie disposent chacun de six chefs d'unité, la France et l'Allemagne de quatre, le Danemark, la Grèce et la Suède de trois. Il ressort qu'au niveau directeur, la présence des Britanniques (quatre), des Espagnols et des Allemands (deux chacun) est forte. Au contraire, la présence de la France est faible, puisqu'elle ne dispose que d'un directeur. Au niveau administrateur, la présence française est satisfaisante car la France se classe deuxième derrière l'Italie, devant l'Espagne, l'Allemagne et la Grande-Bretagne.

En ce qui concerne les délégations, la France risque, pour la deuxième année consécutive, d'être en 2011 l'État membre qui perdra le plus de chefs de délégation. En effet, le nombre de chefs de délégation français est passé de dix-sept à douze, diminution accentuée par la perte du poste important de Pékin, au profit d'un Allemand.

Cinq nationalités se démarquent clairement dans le nouveau Service : ce sont la Belgique, la France, l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne. Elles apparaissent systématiquement en tête des nationalités les mieux représentées, quels que soient les échelons ou les catégories de postes envisagées. Les Belges sont les plus nombreux au siège, tous niveaux confondus, ce qui s'explique en partie par la présence des institutions sur le territoire belge. Enfin, on note que la Grande-Bretagne est proportionnellement le « grand » pays le moins bien servi en nombre de postes sur l'ensemble du Service, mais cette tendance s'inverse dès lors que l'on monte dans la hiérarchie.

En France, la presse s'est montrée très critique envers les résultats nationaux, dénonçant une emprise britannique sur le nouveau Service. Les officiels au contraire ont affiché leur satisfaction. En réalité, la France n'est pas si mal lotie. Si des défauts importants restent à pallier (absence de représentants français pour certaines zones géographiques stratégiques, comme l'Asie pour les délégations et l'Afrique en administration centrale, et nombre insuffisant aux niveaux intermédiaires, notamment chef d'unité), la configuration du Service n'est pas définitive et peut encore permettre des évolutions favorables à la France. Quant à une prétendue mainmise britannique sur le SEAE, le propos doit également être nuancé car les Britanniques ne constituent que la sixième nationalité au sein du SEAE, avec 5,77% des postes. Il importe également de souligner que, si le Royaume-Uni compte quatre de ses ressortissants à des postes de niveau directeur, c'est largement le résultat des transferts de personnels de la Commission au SEAE : il a donc fortement bénéficié de l'héritage de l'ancienne DG Relex de la Commission.

On a pu chercher à mesurer la réussite ou l'échec de la stratégie française à la latitude d'action plus ou moins grande de Pierre Vimont, le numéro deux du Service. Le positionnement progressif du *Chief Operating Officer* (COO) au même niveau hiérarchique que le Secrétaire

général exécutif, et l'attribution de ce poste de COO à un Irlandais, nationalité réputée proche des Britanniques, sont apparus comme le signe d'une volonté britannique de bâillonner et ligoter toute initiative française au plus haut niveau. Mais d'autres facteurs peuvent expliquer la présence de M. O'Sullivan à ce niveau, et en premier lieu ses trente ans d'expérience communautaire, qui en font avant tout un haut fonctionnaire européen, maîtrisant les codes et l'esprit des institutions. Les fonctions attribuées à David O'Sullivan en font un personnage considérable : il « a qualité pour fournir "une orientation politique sur la gamme complète des activités du SEAE" »¹⁴, et il possède également des responsabilités par rapport aux directions géographiques. La France n'avait pas prévu cet encombrant numéro deux adjoint aux côtés de Pierre Vimont. Néanmoins, conclure que ce dernier a les mains liées par la forte présence britannique est sans doute excessif : le *corporate board* a toujours été conçu comme une instance collégiale, et la position de Pierre Vimont lui assure un contact direct et permanent avec Catherine Ashton et lui donne donc une influence potentielle importante. Malgré la présence de David O'Sullivan, ou plutôt indépendamment de celle-ci, M. Vimont reste donc, pour la France, un relai efficace de ses idées au plus haut niveau.

Mais la France a visiblement négligé une réalité importante du fonctionnement de l'administration européenne, où les niveaux hiérarchiques intermédiaires revêtent une importance réelle. Les Britanniques l'ont bien compris, qui ont su placer leurs pions à différents niveaux hiérarchiques. Au contraire, la France, en se concentrant sur le poste de Secrétaire général exécutif, a négligé cette dimension : l'influence ne s'exerce pas seulement aux postes les plus exposés, mais bien à tous les niveaux. Sans diminuer l'importance stratégique de la présence de Pierre Vimont au poste de numéro deux du SEAE, la France gagnerait à répartir sa présence de manière plus homogène, et donc renforcée à ces niveaux hiérarchiques intermédiaires.

En plus d'être extrêmement bien représentés au plus haut niveau, les Britanniques occupent des places stratégiques, ou « postes clés ». Ainsi, ils sont numériquement dominants dans le cabinet de Catherine Ashton, et le poste de conseiller auprès de la Haute-Représentante, position d'influence par excellence, est détenu par Robert Cooper, un Britannique. Mais ils sont également très bien représentés aux postes clés administratifs : ils ont la main sur les ressources humaines grâce à Patrick Child, et David O'Sullivan a largement supervisé les aspects plus techniques et gestionnaires de la mise en place du Service.

La France, à travers sa démarche pour faire nommer Pierre Vimont, a nettement privilégié les postes visibles par rapport aux postes clés. Cette tactique résulte d'une conception différente de l'influence, où l'image de puissance domine, et où le rang ne peut être tenu que par une politique de prestige. Cette approche, certes brillante, comporte le risque de laisser l'apparence prendre le pas sur la réalité de l'influence.

Mais, en matière d'influence, le poids du nombre sera toujours inférieur au poids des idées – reste à savoir si l'oreille de Mme Ashton sera accaparée par les Britan-

¹⁴Tâches rapportées dans l'article « Le quatuor du service diplomatique se répartit le travail » (GROS-VERHEYDE, Nicolas, *bruzelles2.eu*, 16 février 2011).

niques qui l'entourent en nombre aux postes clés, ou si une personnalité de l'envergure de M. Vimont saura faire son jeu dans la partie de négociation et d'influence permanentes qui se joue au SEAE.

Quatre mois après son entrée en fonction effective, la physionomie du SEAE laisse percevoir quelques grands traits de ce que sera son caractère. Tirailé entre son besoin d'existence propre et la prépondérance des États en politique extérieure, le SEAE doit encore trouver sa place dans un paysage complexe. Mais le travail de fond, à l'occasion notamment des événements du printemps arabe, a commencé à prendre le pas sur le travail de forme, et le SEAE se révèle comme un outil possédant un réel potentiel, dont le principal mérite est d'offrir une structure existante qui ne demande qu'à se développer. Il ne reste qu'à souhaiter que son important potentiel ne sera pas paralysé par des luttes intestines, entre institutions, entre États membres, ou entre les institutions et les États membres.

BIBLIOGRAPHIE

Report on the institutional aspects of setting up the European External Action Service, Committee on Constitutional Affairs, A7-0041/2009, rapporteur : Elmar Brok, 20 octobre 2009.

Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (2010/427/UE).

BESMOND DE SENNEVILLE, Loup, «Polémique sur la présence des Français dans la diplomatie européenne», *eur-activ.fr*, 21 janvier 2011.

FERNANDEZ, Pasarin Ana Mar, «Les États membres et la représentation extérieure de l'UE», *Annuaire français de relations internationales*, volume X, 2009.

FORMUSZEWICZ, Ryszarda, et KUMOCZ, Jakub, «The practice of appointing the Heads of EU Delegations in the wake of Council decision on the European External Action Service», *Report of the Polish Institute of International Affairs*, août 2010.

GRÄSSLE, Ingeborg, «Analyse critique – La création du Service européen d'action extérieure», *Questions d'Europe*, n° 194, 14 février 2011.

GROS-VERHEYDE, Nicolas, «Le quatuor du service diplomatique se répartit le travail», *bruxelles2.eu*, 16 février 2011.

HOWORTH, Jolyon, et LE GLOANNEC, Anne-Marie, «The institutional logic behind the EEAS», *The EU foreign service : how to build a more effective common policy*, European Policy Centre Working Paper n° 28, novembre 2007.

HILLION, Christophe et Lefebvre Maxime, «Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune?», *Questions d'Europe*, n° 169, 17 mai et 25 octobre 2010.

LANATHOUA, Mathilde, «Le service européen pour l'action extérieure : l'outil d'une politique étrangère commune?», *Terra Nova*, 27 juillet 2010.

LIEB, Julia, et MAURER, Andreas, «Creating the European External Action Service», *SWP Comments*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, juin 2008.

L'influence de l'Iran dans le Caucase du Sud : ambitions et déceptions de la politique régionale de Téhéran

Hugo Scout

Diplômé en Master 2 Relations internationales
Université Panthéon-Assas

En avril dernier, un sommet trilatéral historique s'est tenu entre l'Iran, l'Azerbaïdjan et la Turquie dans la ville d'Urmia, lieu symbolique s'il en est, puisqu'il se trouve dans la partie turcophone du nord-ouest de l'Iran. L'accord qui en est sorti constitue en soi un événement pour l'Iran dont les relations avec les États turcophones ont longtemps été marquées par la défiance. Il prévoit en effet la mise sur pied d'une structure de coopération régionale au niveau économique, d'une coopération en matière de sécurité et d'une plus grande ouverture des frontières.

Alors que la politique étrangère de l'Iran n'est souvent perçue qu'à travers le prisme de son programme nucléaire ou de sa rhétorique agressive à l'égard des puissances occidentales, le sommet d'Urmia montre que la République islamique mène depuis la fin de l'Empire soviétique une politique régionale ambitieuse dans le Caucase du Sud. Une politique bien moins idéologique que pragmatique.

Les liens qu'entretenait l'Iran avec l'Union soviétique avaient l'avantage d'être stables et contenus par une frontière de près de 2570 kilomètres quasiment imperméable. Les indépendances des anciennes républiques autonomes d'URSS en 1991 ont donc constitué un choc pour Téhéran qui s'est découvert de nouveaux voisins dans le Caucase – Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie – mais aussi en Asie centrale – Turkménistan. Elles ont rouvert d'anciennes querelles, notamment sur la question du partage des eaux territoriales de la mer Caspienne et de ses précieuses ressources (pétrole, gaz, caviar). Établir des relations avec ces États frontaliers dont la plupart avaient été des provinces iraniennes jusqu'au milieu du XIX^e siècle résonnait alors autant comme une nécessité que comme une opportunité. La rivalité historique de la «nouvelle Perse» avec la Turquie ressurgissant notamment à propos de l'Azerbaïdjan.

LES LIENS HISTORIQUES DE L'IRAN DANS LE CAUCASE

Le tropisme caucasien de l'Iran est lié à l'histoire impériale millénaire de la Perse. Depuis la dynastie des Achéménides (556-330 av. J.C), les empires perses qui se sont succédé ont toujours considéré le Caucase du Sud comme une marche naturelle de leur sphère d'influence. Ce n'est qu'au cours du XIX^e siècle que la Perse a perdu sa domination sur le Caucase au profit de la Russie et ce jusqu'à l'effondrement de l'URSS. La Révolution islamique, loin d'atténuer les appétits ancestraux des anciens empires, a réveillé les ambitions du pays de s'affirmer comme une puissance d'envergure dans un espace régional en recomposition.

Dans la mosaïque ciselée d'ethnies, de peuples et de religions que constitue le Caucase, les liens qu'entretient l'Iran avec l'Azerbaïdjan et l'Arménie bien que de nature différentes sont particulièrement symptomatiques des instruments du *soft power*¹ iranien. Il convient tout d'abord de noter l'importance de la diaspora arménienne en Iran, descendante des populations déportées à Ispahan au XVI^e siècle et des réfugiés des massacres d'Anatolie du génocide de 1915. L'ouverture de la frontière en 1991 a permis des visites familiales nombreuses de l'Iran vers Erevan et la mise en place de l'unique voie de ravitaillement possible, alors que l'Arménie était soumise à un blocus de la part de la Turquie et engagée dans le conflit du Nagorny-Karabakh (ou Haut-Karabakh) contre l'Azerbaïdjan, tandis que la Géorgie sombrait dans la guerre civile. Les populations d'origine arménienne vivant en Iran sont estimées entre 200 000 et 400 000 personnes selon les différentes sources². Même si la communauté a connu une émigration massive après la Révolution islamique de 1979, elle demeure la plus importante communauté chrétienne d'Iran et disposent à ce titre de deux sièges réservés au Parlement iranien.

Quant au lien avec l'Azerbaïdjan, près d'un quart de la population iranienne est recensé comme «azérie», pour signifier l'appartenance à la communauté turcophone, soit environ 18 millions d'habitants, deux fois plus qu'en Azerbaïdjan. L'immense majorité de ces Turcs d'Iran sont des Azéris qui vivent entre la frontière turque et la banlieue de Téhéran et descendent des populations iraniennes ayant adopté la langue turque et le chiisme sous les Séfévides³, la dynastie originaire d'Azerbaïdjan qui créa l'Iran moderne à partir du XVI^e siècle. Sous le règne d'une nouvelle dynastie turcophone, celle des Qâdjârs (1786 à 1923), la coutume voulait que le prince héritier, traditionnellement gouverneur de Tabriz (capitale de la province d'Azerbaïdjan), une fois roi, se rendit avec toute sa cour et ses soldats à Téhéran, entraînant dans son sillage nombre de ses sujets. Cette pratique migratoire s'est ensuite pérennisée puisqu'aujourd'hui un quart des migrants arrivant dans la capitale proviennent du nord-ouest de l'Iran et que plus de

la moitié de la population de Téhéran est formée par des Azéris ou des descendants d'Azéris. Partageant la même foi chiite ces Turcs d'Iran, loin de constituer une minorité maltraitée, jouent un rôle majeur dans la vie politique et religieuse iranienne. Ainsi le Guide Ali Khomeyni est d'origine azérie tout comme l'ancien Premier ministre Mir-Hossein Moussavi, candidat «malheureux» à l'élection présidentielle de juin 2009.

L'appartenance linguistique turcophone maintient un irrédentisme qui nourrit la crainte de l'État iranien, comme pour la plupart des États multi-ethniques, d'une possible sédition. Le souvenir de la République autonome d'Azerbaïdjan, créée en 1946-1947 avec le soutien de l'URSS et qui occupait la partie nord-ouest de l'Iran, reste un rêve illusoire de «Grand Azerbaïdjan» pour les nationalistes Azéris et un danger improbable bien qu'inacceptable pour le gouvernement de Téhéran. Or c'est cette crainte qui a guidé les premiers pas de la politique étrangère de la République islamique après 1991. En effet, à partir de 1992, les deux nouvelles républiques d'Azerbaïdjan et d'Arménie s'affrontent pour le Haut-Karabakh. La communauté azérie d'Iran, particulièrement nombreuse, manifesta son soutien à Bakou. Le premier président de la République d'Azerbaïdjan, Aboufaz Eltchibéï, adopta lui une posture foncièrement nationaliste sur la question du «Grand Azerbaïdjan», n'hésitant pas à appeler officiellement les Azéris d'Azerbaïdjan et d'Iran à «se rapprocher». La République islamique, soucieuse de prévenir tout risque de déstabilisation interne et d'infliger un camouflet aux ambitions de ses coreligionnaires azéris, soutint alors l'Arménie chrétienne en offrant au pays enclavé et isolé – rappelons que la Géorgie est alors en pleine guerre civile et la Turquie lui est foncièrement hostile – sa seule voie de ravitaillement viable.

Le conflit qui se solda par l'occupation arménienne du Haut-Karabakh et de toute la région située à l'Ouest et au Sud de la province, l'exode de 800 000 Azéris vers l'Azerbaïdjan et de 400 000 Arméniens d'Azerbaïdjan vers l'Arménie, posa les jalons de la politique régionale iranienne. Côté arménien, d'aucuns considèrent que l'Arménie n'aurait pu survivre, notamment pendant les hivers 1991-1992 et 1992-1993, particulièrement rudes, sans ses relations économiques et commerciales avec son grand voisin du Sud. Après 1994, l'Iran s'affirma comme le seul État frontalier «ami» et comme le premier partenaire économique de la jeune république. À l'inverse l'épisode du Haut-Karabakh a ouvert une période de franche hostilité avec l'Azerbaïdjan. Une hostilité marquée par la lutte pour le contrôle de la communauté chiite d'Azerbaïdjan.

LE SOFT POWER À L'IRANIENNE

Le passé commun de l'Azerbaïdjan et de l'Iran explique les affinités culturelles qui lient les deux pays, la plus importante étant celle de la religion. En effet, 60% des Azéris

¹Concept théorisé par l'américain Joseph Nye désignant la capacité d'un acteur politique (un État, organisation internationale, firme multinationale, ONG), à influencer indirectement le comportement d'un autre acteur ou la définition par cet autre acteur de ses propres intérêts grâce à des moyens non coercitifs (structurels, culturels ou idéologiques).

²Il est difficile d'établir un chiffre précis, les statistiques officielles assimilant ou non les Arméniens avec le reste des populations chrétiennes voire juives d'Iran.

³La dynastie des Séfévides ou Safavides qui régna sur l'Iran de 1501 à 1736 est la première dynastie iranienne totalement indépendante à régner sur l'Iran depuis près de 1000 ans. D'origine turque, ses membres se sont convertis au chiisme duodécimain, religion de la Perse qui prévaut encore dans l'Iran actuel.

sont de confession chiite. Pour la République islamique qui revendique le droit de guider les chiites du monde entier, le développement de son influence apparaît donc naturel. Or l'État azéri qui se conçoit comme un État sécularisé a toujours vu dans le renouveau du chiisme une politique de déstabilisation déguisée. L'influence iranienne s'est exprimée immédiatement après l'indépendance de l'Azerbaïdjan au travers des aides apportées par des associations religieuses venues d'Iran aux réfugiés du conflit du Haut-Karabakh, du financement de lieux de culte et de madrasas par des fondations et des prédicateurs iraniens, la mise en place de bourses pour l'éducation religieuse en Iran des étudiants azéris, ainsi que d'organisations humanitaires qui en plus de leurs activités d'aide aux populations promeuvent des idées religieuses. Les autorités religieuses iraniennes sont en outre les plus hautes autorités chiites et exercent donc théoriquement leur autorité sur les chiites d'Azerbaïdjan.

Le renouveau islamique s'est également traduit par la création du Parti Islamique d'Azerbaïdjan (PIA) en 1991. D'autant que la politique de prédation, tant politique qu'économique, du clan Aliev a longtemps constitué un terreau fertile pour les revendications d'un «État islamique juste», qui garantirait une plus grande redistribution des revenus issus de la manne énergétique. Les autorités azéries redoutant que l'Iran puisse instrumentaliser le parti pour déstabiliser le sécularisme d'État l'a interdit en 1995. Il existe toujours de façon officieuse, mais l'activité de ses membres est étroitement surveillée, ses réunions étant par exemple interdites et ses représentants régulièrement arrêtés.

Les présidents azéris qui se sont succédé après 1993, Heïdar Aliev, puis son fils Ilham, se sont employés à ramener ce renouveau religieux dans le giron de l'État. Au fur et à mesure que le pouvoir central de Bakou s'est restructuré, le régime a mis en place des mécanismes de contrôle du religieux, notamment par la création du Comité d'État aux affaires religieuses et par le resserrement du contrôle sur les communautés religieuses. De ce fait, de nombreuses madrasas ont été fermées et le comité de secours Khomeyni créé par le Grand ayatollah pour venir en aide aux réfugiés de la guerre du Haut-Karabakh est l'une des dernières fondations encore tolérée par l'État azéri. L'influence religieuse de l'Iran a donc décliné ces dernières années, en raison de la reprise en main des communautés religieuses par le gouvernement azéri, de la hausse du niveau de vie de la population et au réchauffement des relations entre Bakou et Téhéran : à partir de 2007, l'Iran s'engage par exemple à suspendre ses activités de prosélytisme. Cependant des tensions persistent, l'Iran maintenant des relations avec les minorités persanophones Talyshs – encore écartées du boom économique que connaît le pays – comme l'a montré l'affaire de la chaîne de télévision Sahar TV en 2008 qui, émettant depuis l'Iran, critiquait le gouvernement de Bakou, appelait à la reconnaissance de droit pour la minorité Talysh et faisait la promotion du dogme chiite iranien.

En Arménie, l'influence de l'Iran se fait ressentir sur des bases avant tout sociales. Les liens d'amitié qu'entretient la République Islamique avec son seul voisin chrétien peuvent paraître assez originaux. Ils reposent sur des raisons sociologiques – la quête par de nombreux Iraniens d'un espace social plus libéré des carcans religieux – et

économiques – les investissements financiers du premier partenaire économique d'Erevan entraînant des expatriations de long terme. Pour les Iraniens, l'Arménie apparaît comme un espace de liberté et d'opportunités, comme en témoigne l'augmentation continue du flux de touristes iraniens depuis 2009. Il est notamment difficile de ne pas faire le lien entre les protestations postélectorales iraniennes suite à la réélection controversée de Mahmoud Ahmadinejad l'élection présidentielle de 2009, avec un mouvement de population vers un pays voisin plus ouvert et plus libre. En outre, un nombre d'Iraniens toujours plus grand choisit d'émigrer en Arménie pour y finir ses études, monter une affaire et se marier avec une Arménienne. Des universitaires du Centre de civilisation et d'études culturelles d'Erevan ont mis en garde contre l'augmentation du nombre d'hommes d'affaires iraniens qui achètent des propriétés en Arménie et qui contractent des mariages mixtes⁴. Alors que le faible taux d'accroissement démographique du pays constitue déjà l'une des inquiétudes majeures pour un État et une population qui vivent dans la crainte de la disparition identitaire. Ainsi, même si un faible pourcentage de la population iranienne s'expatriait en Arménie, la communauté iranienne d'Arménie pourrait très rapidement y jouer un rôle. D'autant plus, et c'est là l'une des critiques populaires majeure de la société arménienne à l'égard de l'immigration iranienne, que les enfants issus de mariages mixtes adoptent la culture et la religion du père, et perdent donc leur «identité» arménienne.

Ainsi, la république islamique jouit d'un rayonnement culturel important dans le Caucase du Sud. Cependant, l'Azerbaïdjan s'attache à contrer l'influence du chiisme iranien à la fois de façon répressive, en contrôlant étroitement tout mouvement religieux, mais également par une politique de développement économique qui profite plus largement à la population depuis 2005. Avec l'Arménie, les liens culturels sont plus récents mais on est encore loin d'un Iran qui imposerait sa vision du monde par sa puissance culturelle ou par les mouvements de sa population, d'autant plus que le point central de l'amitié avec Erevan reste la coopération économique. Les liens qu'entretient l'Iran avec ses voisins du Caucase du Sud sont avant tout conditionnés par les relations économiques.

LES ENJEUX ÉNERGÉTIQUES COMME FACTEUR STRUCTURANT DES RIVALITÉS RÉGIONALES

L'Iran possède près de 10% des réserves mondiales prouvées de pétrole et 15% de celles de gaz. Cependant la République islamique a été tenue à l'écart de l'exploitation des ressources de la Caspienne. Le partage des eaux territoriales de cette mer intérieure riche en ressources naturelles (caviar, gaz, pétrole) a constitué l'une des pierres d'achoppement majeur de la politique régionale de Téhéran. Rappelons que la disparition de l'URSS a entraîné la création de cinq pays riverains souverains (Russie, Kazakhstan, Turkménistan, Azerbaïdjan et Iran) et bouleversé le *statu quo* qui autorisait depuis 1949 le géant soviétique à exploiter notamment les champs pétroliers offshore d'Azerbaïdjan. La disparition de l'URSS a conduit à

⁴Makhsudyan Arpi, «Jours tranquilles en Arménie pour souffler un peu», *Mianeh*, 26 novembre 2010.

une renégociation pour l'exploitation des ressources maritimes, mais surtout à une redéfinition de la carte des eaux territoriales. Lorsque la Russie, son principal soutien, a peu à peu signé des accords bilatéraux, l'Iran s'est peu à peu retrouvé marginalisé face à la position des nouveaux États riverains de la Caspienne emmenés par l'Azerbaïdjan. La position de Téhéran de refuser un partage de la mer Caspienne proportionnellement à la longueur des côtes nationales a été perçue comme une volonté de blocage.

L'extraction et le transfert des ressources pétrolières et gazières s'est alors fait sans la République islamique. Les États-Unis qui ont instauré des relations politiques étroites avec Bakou ont encouragé les trois nouveaux États riverains de la Caspienne (Azerbaïdjan, Kazakhstan, Turkménistan) à refuser les solutions iraniennes. Les autorités américaines n'ont pas hésité à inciter ces États à débiter, avant même la signature d'un accord global sur la gestion économique de la Caspienne, l'exploitation des ressources pétrolières et gazières de la région. Les États-Unis sont en outre directement intervenus pour que l'Iran ne devienne pas actionnaire de l'Azerbaïjan International Operating Company (AIOC) un consortium incluant huit compagnies internationales – détenu par la compagnie azérie d'État, la State Oil Company of Azerbaijan Republic (SOCAR) – créé par le «contrat du siècle» de 1994, alors que les autorités azerbaïdjanaises avaient initialement décidé de transférer à l'Iran 5% de la participation à la compagnie pétrolière nationale de l'Azerbaïdjan. Symbole de la mésentente entre Bakou et Téhéran à propos de la Caspienne, en juillet 2001, deux bateaux d'exploration pétrolière de la compagnie British Petroleum membre de l'AIOC étaient arraisonnés par un navire de guerre iranien, estimant qu'ils se trouvaient dans ses eaux territoriales.

Washington a également fait pression pour que les voies d'exportations du pétrole et du gaz de la mer Caspienne ne passent pas par l'Iran. C'est ainsi que l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC) qui permet d'acheminer le pétrole de la Caspienne de l'Azerbaïdjan à la Turquie *via* la Géorgie ne passe pas par l'Iran, l'Arménie et la Russie, alors que le projet prête le flanc à de nombreuses critiques quant à sa viabilité économique. Fort du soutien des États-Unis, l'Azerbaïdjan a aussi pesé de tout son poids pour écarter son rival arménien des projets énergétiques de la Caspienne et notamment du BTC. Cette marginalisation de l'Iran et de l'Arménie des enjeux énergétiques de la Caspienne les a alors poussés à accentuer leur coopération économique bilatérale sur le plan énergétique, sous le patronage de la Russie. Les compagnies russes détiennent en effet la quasi totalité du secteur énergétique de l'Arménie et Moscou garde un œil attentif sur la coopération entre Erevan et Téhéran (qui se fait par exemple sur l'alimentation de la centrale arménienne de Metsamor en gaz, celle-ci produisant de l'électricité en partie exportée en Iran). L'axe diplomatique Téhéran-Erevan-Moscou s'opposait donc à celui constitué par Ankara-Bakou-Washington, selon les lignes de fracture énergétiques.

⁵Manouchehr Mottaki, né le 12 mai 1953, homme politique iranien et ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement de Mahmoud Ahmadinejad du 24 août 2005 au 13 décembre 2010. Pilier de la diplomatie iranienne, limogé officiellement parce qu'il n'a pas réussi à éviter le vote de sanctions par le Conseil de Sécurité à l'été 2010.

⁶En 2009, l'Iran proposa à nouveau sa médiation dans le conflit afin de ne pas prolonger l'occupation par l'Arménie de 19% du territoire de la république d'Azerbaïdjan en dehors du Haut-Karabakh.

En 2005, alors que l'arrivée au pouvoir de Mahmoud Ahmadinejad laissait augurer d'une certaine inflexibilité idéologique en matière de politique étrangère, l'Iran a mené une politique régionale guidée par un pragmatisme sans précédent. Pour Téhéran, il s'agissait de rompre à tout prix avec un isolement qui réduit les marges de manœuvres du régime. Ainsi, et malgré les contentieux géopolitiques qui l'opposait à Bakou, la République islamique a mis en place une politique de collaboration énergétique avec son voisin azéri dès 2005. La raison en est simple : alors que le pays est détenteur des troisièmes réserves mondiales de gaz naturel, et produit près de 130 milliards de m³ par an, il a été contraint d'importer du gaz du Turkménistan et d'Azerbaïdjan pour honorer ses contrats d'exportation à destination de l'Arménie et de la Turquie. Bien que l'Arménie et l'Azerbaïdjan soient viscéralement opposés au sujet du conflit gelé du Haut-Karabakh, l'Iran n'hésite pas à se servir des ressources de Bakou pour pouvoir approvisionner Erevan. Cela s'inscrit dans la politique iranienne d'un désenclavement par tous les moyens qui a ouvert des perspectives de coopération avec les ennemis ancestraux tels la Turquie. Une réorientation qui remettrait en cause l'amitié avec l'Arménie.

L'«ALIBI» ARMÉNIEN

En maintenant une relation privilégiée avec l'Arménie, petit État chrétien sud-caucasien, isolé régionalement par des conflits historiques avec l'Azerbaïdjan à propos du Nagorny-Karabakh, la Turquie à propos du génocide de 1915, la Géorgie à propos de la Djavakhétie et «enserré dans les pattes de l'Ours russe», la République islamique adopte une attitude qui sert sa politique étrangère à plusieurs titres. Tout d'abord, la nature même de la nation arménienne, qui se revendique comme étant le premier État du monde à avoir adopté la foi chrétienne, offre à Téhéran l'opportunité de faire mentir tous ceux qui l'accusent de fondamentalisme et d'agressivité religieuse en matière de politique extérieure. Cette dimension de la politique régionale iranienne est souvent mise en avant par la diplomatie de Téhéran, Manouchehr Mottaki⁵, ancien ministre des Affaires étrangères du régime, a ainsi rappelé lors d'une visite en 2006 dans la capitale arménienne que les relations entre l'Iran et l'Arménie étaient «un bel exemple du respect mutuel entre différentes religions». Outre les intérêts économiques, l'amitié arménienne est donc en partie présentée par le régime iranien comme une garantie de sa bonne foi et de son esprit d'ouverture sur le plan international.

Les relations avec Erevan sont aussi pour Téhéran un moyen de montrer que la diplomatie iranienne est une diplomatie attachée à la stabilité régionale. Téhéran s'est par exemple proposé à de multiples reprises comme médiateur dans le conflit qui oppose l'Arménie à l'Azerbaïdjan sur la question du Haut-Karabakh⁶. On peut également noter que depuis l'arrivée au pouvoir de Mahmoud Ahmadinejad et l'affirmation d'une rhétorique très agressive à

l'égard d'Israël et des Juifs, l'amitié arménienne a été un instrument utilisé par l'Iran qui se présente comme l'ami d'un peuple qui a connu l'horreur d'un génocide.

En dépit des positions radicales de Mahmoud Ahmadi-nejad sur Israël, les autorités d'Erevan ont jusqu'à présent choisi d'insister sur le lien fort entre les deux pays, restant silencieuses à l'égard des propos et des provocations du président iranien. Ainsi en 2005, alors que les États-Unis, l'Union européenne et même la Russie, à l'époque soutien quasiment sans faille de l'Iran, condamnait les propos contre l'État d'Israël et négationniste de l'ancien maire de Téhéran, le ministre des Affaires étrangères arménien déclarait que son pays «a toujours vu ses relations avec l'Iran exclusivement dans le cadre des relations bilatérales et ne commentent pas les sujets qui sortent de ce cadre».

La République Islamique ne peut voir que d'un bon œil cette complaisance, surtout que l'Arménie malgré son poids démographique et économique relativement modeste, dispose d'une diaspora estimée à plus de 7 millions de personnes à travers le monde vivant dans des régions où Téhéran souhaite améliorer son image : dans l'ensemble des pays occidentaux, dans le monde arabe et en Russie. Une diaspora qui constitue un pont vers les opinions publiques des États-Unis et de l'Union européenne.

VERS UN RENVERSEMENT DES ALLIANCES ?

Les nouvelles orientations régionales de la politique iranienne ne peuvent se comprendre qu'à l'aune d'un jeu d'influence beaucoup plus large. La politique active de rapprochement de la Russie du président américain Barack Obama, pour isoler l'Iran, a considérablement changé la donne et remis en cause l'axe Téhéran-Erevan-Moscou. En juin 2010, la Russie a durci le ton contre l'Iran sur le sujet du nucléaire iranien, exhortant Téhéran à «cesser de se comporter de façon irresponsable et à être à l'écoute de la communauté internationale». Dans la foulée, Moscou a soutenu une série de résolutions de l'ONU sanctionnant Téhéran et condamnant le programme militaire nucléaire iranien. La Russie a même refusé son contrat de livraison à l'Iran de missiles anti-aériens S-300, qui devaient améliorer la défense de ses installations stratégiques.

L'un des seuls pays de la région à se déclarer opposé à de nouvelles sanctions a été le rival de toujours : la Turquie, qui malgré les tensions constantes avec l'Iran, n'a jamais rompu ses liens économiques avec la Répu-

blique islamique et qui compte parmi ses partenaires économiques majeurs. Cette attitude s'inscrit dans une méfiance à l'égard des États-Unis depuis l'échec du processus de normalisation turco-arménien perçu comme une «ingérence» de l'administration américaine dans une question viscérale pour l'État turc. Une politique américaine qui avait également courroucé le régime de Bakou, qui n'avait cessé de dénoncer le règlement de l'«injustice» du Haut-Karabakh comme préalable à tout compromis avec Erevan.

L'Azerbaïdjan, longtemps perçu par Téhéran comme le pion des États-Unis pour contrarier ses plans dans la région, est désormais la pierre angulaire d'un hypothétique axe Téhéran-Bakou-Ankara. Il existe une explication à la nouvelle coopération de l'Iran avec l'Azerbaïdjan et son protecteur turc : l'Iran ne dispose pas de suffisamment de raffineries de pétrole et importe la majeure partie de carburant étranger. Les compagnies turques ont d'ailleurs ignoré l'interdiction de coopérer avec l'Iran et continuent leur commerce avec les Iraniens, profitant même du refroidissement des relations entre Téhéran et Moscou. À l'inverse, avec l'arrivée de Barack Obama, l'administration américaine est sortie de sa relative indifférence à l'égard de l'Arménie. Inquiétée par l'approfondissement de la coopération économique avec Téhéran et les ambitions d'influence de la République Islamique – l'Iran a tenté à plusieurs reprises mais sans succès de conclure des accords de défense avec son voisin chrétien – les États-Unis ont passé des accords de défense avec Erevan, affirmant leur politique d'isolement du régime iranien.

Alors que l'amitié avec Erevan a longtemps constitué le pivot de la politique régionale de la République islamique dans le Caucase du Sud, une véritable redistribution des cartes semble se dessiner, l'Iran oubliant les vieux contentieux avec les nations turcophones pour éviter sa mise au ban de la diplomatie régionale et internationale. Le soutien à l'Arménie faisait partie du jeu iranien pour marquer son territoire face à la Turquie et à l'Azerbaïdjan. Or au regard du rapprochement de Téhéran avec la Turquie et l'Azerbaïdjan, on peut se demander si la politique d'amitié avec l'Arménie n'est pas amenée à en souffrir. De même alors qu'en 2008, la République islamique avait apporté un soutien sans faille à Moscou lors de son intervention en Géorgie, le refroidissement des relations avec Moscou et l'ouverture de nouvelles relations avec Tbilissi pourraient entériner ce vaste revirement diplomatique régional.

Le nouveau système international

Communication présentée par Georges-Henri Soutou
devant l'Académie des Sciences Morales et Politiques
le 6 juin 2011

Après la fin de la Guerre froide et de sa prétendue stabilité, trois visions du système international dominaient : celle d'un «nouvel ordre mondial», selon l'expression du président George Bush père, réalisant enfin la vision de Wilson et Roosevelt, celle d'un monde uni autour des valeurs démocratiques, dont les conflits seraient gérés par

l'ONU et les organismes internationaux, sous le bienveillant leadership américain. Mais d'autres responsables évoquaient un système très différent, marqué par une mondialisation accélérée, un système trans- et post-national où les États seraient de plus en plus marginalisés, et où les organismes internationaux pourraient en cas de besoin s'oc-

cuper directement des populations, sans se voir opposer le principe de la souveraineté nationale. Et bien sûr beaucoup restaient au contraire fidèles au système international «westphalien», comme le plus connu des «réalistes» aujourd'hui : Henry Kissinger.

Je voudrais aborder le sujet avec vous, mais en historien : les points de vue des juristes ou des politologues ne sont pas forcément les mêmes, même si les conclusions peuvent se rejoindre. Mon axe d'explication central sera la conviction qu'il existe, et qu'il a en fait toujours existé, au moins depuis le XVII^e siècle, deux sphères à l'intérieur du système mondial : la sphère des relations internationales, entre États, et la sphère des relations transnationales, qui ne sont pas ou peu concernées par les frontières, ou la politique des différents gouvernements. Il est évident que la sphère non étatique se développe, que les États contrôlent moins le système international depuis les années 1970. D'ailleurs, le système des États, et encore plus des États-nations, n'a pas toujours existé. Mais les deux sphères ne sont pas étanches l'une à l'autre, elles s'interpénètrent, et se sont toujours interpénétrées. C'est ce qui fait toute la difficulté de la synthèse que je vais essayer de vous présenter.

I. QU'EST-CE QU'UN «SYSTÈME INTERNATIONAL» ?

La question n'est pas si simple. Les politologues tendent à donner une vision très théorique du système international, défini parfois de façon minimaliste comme «un état de la vie internationale» à un moment donné. On a par exemple souvent utilisé les concepts de système unipolaire, bipolaire, multipolaire, hiérarchisé, ou équilibré, ou de système plus ou moins homogène en fonction des régimes des États concernés, etc.¹ Les historiens, sans ignorer ces catégories, posent le problème autrement et cherchent à prendre en compte tous les facteurs qui contribuent plus ou moins directement aux relations internationales et toutes les forces qui en permanence les font évoluer. D'autre part les historiens des relations internationales ne veulent pas séparer l'étude du système de celles des objectifs poursuivis par ses acteurs, et cherchent à repérer les dynamiques, les évolutions, les modes de fonctionnement – et les dysfonctionnements².

Pendant longtemps les historiens se contentaient de distinguer entre les systèmes de type impérial, imposés par une superpuissance (Rome, ou le Saint-Empire tel que Charles Quint le rêvait), et les systèmes reposant sur l'équilibre des puissances (qui inspirait les traités de Westphalie ou le Congrès de Vienne)³. De David Hume et son livre de 1754 : *On the Balance of Power*, à Raymond Aron et à Kissinger, cette vision que l'on qualifierait de «réaliste» a dominé. Elle a sa validité : incontestablement

toute l'histoire des relations internationales depuis 1815 montre que les considérations d'équilibre des Puissances ont toujours eu leur place en Europe⁴.

Mais la recherche historique depuis une vingtaine d'années a montré, à partir de l'exemple européen des XVIII^e et XIX^e siècles, exemple dont l'étude a été totalement renouvelée, que l'équilibre international est bien davantage qu'un simple équilibre mécanique entre les États, ce à quoi on l'a trop longtemps réduit⁵. À la suite de profondes évolutions de la traditionnelle «histoire diplomatique», devenue «histoire des relations internationales», on a admis qu'un système international repose sur trois éléments principaux. Bien sûr il est toujours fondé sur un équilibre, ou plutôt sur un ensemble d'équilibres et de sous-équilibres entre les Puissances. Mais un système international ne se limite pas à cela, il comporte aussi des structures : des structures juridiques, avec les traités et le droit international en développement constant ; mais aussi des structures diplomatiques avec les relations bilatérales codifiées et systématisées lors du Congrès de Vienne, ainsi qu'avec les différents types de conférences internationales qui, depuis Vienne, ont progressivement fait apparaître un ensemble de relations multilatérales, débouchant sur des organisations permanentes comme la SDN, puis l'ONU et les organismes qui lui sont rattachés.

Mais dès le milieu du XIX^e siècle on était déjà allé au-delà de la diplomatie traditionnelle et des congrès diplomatiques : durant la deuxième moitié du siècle des organismes internationaux permanents, comme la commission européenne du Danube (1856) ou les «Unions administratives» : Union générale des Postes en 1874, convention internationale du télégraphe de Saint-Petersbourg en 1875, Bureau international des poids et mesures en 1875, Union internationale pour la protection de la propriété industrielle en 1883, Union internationale pour la protection de la propriété littéraire en 1886, par exemple. Cette évolution vers une organisation internationale multilatérale dépassant les pratiques diplomatiques classiques et prenant en compte certains aspects de la «société civile» s'accéléra avec les Conférences de La Haye de 1899 et 1907, qui instaurèrent le principe de l'arbitrage international et créèrent une Cour permanente d'arbitrage.

On gardera en mémoire pour la suite que ces évolutions du «Concert européen» étaient largement le résultat de la prise en compte par la sphère interétatique des impulsions venues du monde de l'économie et des techniques industrielles, et aussi des acteurs du droit privé confrontés à cette première phase de mondialisation à partir des années 1860, et enfin des critiques apportées par de nombreux juristes internationaux aux limites du «Concert européen», qui était en fait seulement celui des grandes puissances. L'interpénétration entre les deux sphères est apparue tout de suite.

¹Cf. BADIE, Bertrand, *La Diplomatie de connivence*, La Découverte, 2011, p. 8-12.

²Pour une étude d'un historien, dans le sens souligné ici, mais qui tient pleinement compte des apports de la politologie et de la philosophie politique, cf. ARCIDIAONO, Bruno, *Cinq types de paix. Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII^e-XX^e siècles)*, PUF, 2011.

³ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

⁴Même dans le cadre de la construction européenne : cf. BRUNETEAU, Bernard, et CASSIS, Youssef (dir.), *L'Europe communautaire au défi de la hiérarchie*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

⁵SCHROEDER, Paul W., *The Transformation of European Politics 1763-1848*, The Oxford History of Modern Europe, Oxford UP, 1994. KRÜGER, Peter, *Das europäische Staatensystem im Wandel*, Munich, Oldenbourg, 1996. SOUTOU, Georges-Henri, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Paris, PUF, 2007. BÉLY, Lucien, *L'Art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne, XVI^e-XVIII^e siècles*, PUF, 2007.

Le troisième élément étant l'existence d'un minimum de valeurs de civilisation communes à l'ensemble du système considéré, et constituant les normes de fonctionnement de ses structures. Dans le cas de l'Europe avant 1914, on notait un ensemble de solidarités culturelles, religieuses, économiques, sociales, d'un bout à l'autre du Continent. En effet, le Concert européen reposait aussi sur un ensemble de valeurs communes, sur le sentiment d'une civilisation partagée, sur les forces profondes, informées et canalisées par une volonté politique constructive (relisez les Mémoires de François Guizot, ou son cours sur la Civilisation européenne). Ces valeurs communes étaient les suivantes : indépendance et solidarité des États, légitimité, principe de réciprocité, respect des traités, et plus largement l'héritage d'une civilisation européenne d'origine chrétienne mais avec l'apport des valeurs libérales des Lumières du premier XVIII^e siècle. Et de fait, jusqu'à la Première Guerre mondiale et la Révolution russe, le Continent connut un degré d'unité culturelle, économique, juridique, malgré toutes ses différences, qu'il ne commence à retrouver qu'aujourd'hui, après la fin de la Guerre froide. Même la Russie, certes fort différente, était moins éloignée des normes juridiques, économiques et sociales du reste de l'Europe que ne le fut plus tard l'Union soviétique. On peut alors comprendre l'Europe comme un système formé de réseaux croisés d'accords et de relations diplomatiques bi- et multilatérales, encadré par des structures juridiques et diplomatiques et par des valeurs de civilisation⁶.

Bien entendu deux guerres mondiales et une mondialisation qui a commencé en fait dès les années 1860 font que l'on ne parle plus après 1914 d'un système européen (dans lequel l'Europe dominait d'ailleurs le reste du monde) mais d'un système international, de plus en plus mondial, vraiment mondial d'ailleurs seulement depuis 1990 et la fin de la Guerre froide. Mais les historiens retrouvent toujours, même après 1945, les trois éléments essentiels : le système international suppose, pour fonctionner sans crises majeures, un minimum d'équilibre, de structures, de valeurs partagées.

II. LA NOTION DE SYSTÈME INTERNATIONAL IMPARFAIT OU DÉGRADÉ

J'ai dit : un minimum. Un système international ne vise pas à la perfection. Comme le disait Jacques Bainville : «Les choses s'arrangent, mais mal». Certes il est arrivé que le système européen puis international échoue brutalement, soit totalement (ce sont les deux guerres mondiales) soit de façon localisée ou limitée (ce sont les historiens dits «limités», qui constituent en fait pour les historiens la règle et non l'exception). Mais parfois, même dégradé le système continue à fonctionner cahin-caha encore de longues années. Un premier exemple est le système européen entre 1870 et 1914, qui déjà sur bien des points s'écartaient du «Concert européen» classique, en particulier avec l'invention bismarckienne des alliances permanentes dès le temps de paix. Un autre bon exemple de

système international dégradé, ou imparfait, mais relativement stable, nous est donné par la Guerre froide. Le monde s'est organisé pendant quarante-cinq ans autour de l'équilibre bipolaire centré sur Washington et Moscou. Il n'était certainement ni parfait ni satisfaisant, mais on le considère souvent aujourd'hui comme plus stable que ce qui a suivi à partir de 1990, même si c'est une opinion que je n'accueille pour ma part qu'avec réserve. À quoi a tenu cette relative stabilité ? À la dissuasion nucléaire réciproque, comme on l'affirme très souvent ? On peut penser plutôt, maintenant que l'on connaît le déroulement réel des grandes crises (Berlin en 1958-1962, Cuba en 1962) que l'arme nucléaire a rendu la Guerre froide non pas moins dangereuse, mais plus, à cause de l'énormité de la menace et de la brièveté des délais de réaction.

En fait l'équilibre paraît bien davantage avoir été le résultat, bien au-delà des considérations de stricte puissance, d'une série de facteurs où l'on retrouve, *mutatis mutandis*, certaines caractéristiques du système européen classique. D'abord, à partir de la grande frayeur partagée de la crise des missiles de Cuba en 1962, Américains et Soviétiques ont décidé de gérer leur relation nucléaire par toute une série de traités (1963 sur l'arrêt des tests nucléaires, 1968 sur la non-prolifération, à partir de 1972 les SALT). D'autre part la Guerre froide ne se déroula pas, malgré tout, dans un vide juridique : en 1945, à Yalta et à Potsdam, les vainqueurs avaient défini, par un ensemble d'accords, les bases politiques et juridiques d'un véritable ordre européen (démocratie, élections libres, contrôle étroit de l'Allemagne, gestion du problème allemand et des affaires européennes par les Quatre) tandis que la nouvelle ONU devait gérer un système international reposant sur une série de règles communes et sur le Conseil de sécurité, institution représentant un nouvel équilibre planétaire. Malgré l'échec à peu près immédiat de Potsdam et la paralysie de l'ONU à cause de la politique soviétique et de la comminatoire brutale de l'Europe orientale, certains éléments mis en place en 1945 n'ont pas été totalement éliminés dans la période de la Guerre froide, car personne n'y avait intérêt. Et en 1989-1990, un retour aux principes posés en 1945, retour qui avait été d'ailleurs en quelque sorte relayé par le «processus d'Helsinki» à partir de 1973, a à la fois accompagné et facilité la fin du communisme en Europe orientale et la réunification allemande⁷. Tandis que l'Acte final d'Helsinki en 1975 affirmait un minimum de valeurs : indépendance des États, non-ingérence, droits de l'homme, malgré toutes les ambiguïtés soviétiques.

On peut dire que le système international se dégrade quand l'équilibre n'est plus que celui qui s'établit entre des puissances ou des groupes de puissances opposés, et ne repose plus sur la coopération internationale et la compatibilité au moins relative des objectifs nationaux ; quand les structures sont vieilles ou sclérosées par rapport à l'évolution du monde ; quand les valeurs communes sont réduites à un minimum abstrait et sans réel dynamisme. Cette dégradation ne produit pas forcément à elle seule une crise majeure, mais elle peut en préparer le terrain, surtout si

⁶SOUTOU, Georges-Henri, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Paris, PUF, 2007.

⁷ZELIKOW, Philip Zelikow, et RICE, Condoleezza, *Germany Unified and Europe Transformed*, Harvard, Harvard UP, 1995. KÜSTERS, Hanns Jürgen, *Der Integrationsfriede. Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945-1990*, Munich, Oldenbourg, 2000. ANDREANI, Jacques, *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Paris, Odile Jacob, 2005. DU RÉAU, Elisabeth, et MANIGAND, Christine (dir.), *Vers la réunification de l'Europe ? Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2005.

les objectifs des différents acteurs deviennent absolument incompatibles. C'est un aspect à garder à l'esprit dans la crise actuelle, qui n'est pas seulement une crise financière ou économique mais aussi une crise d'adaptation difficile des structures et des politiques aux nouvelles réalités internationales découlant de la mondialisation.

III. COMMENT ÉVOLUE LE SYSTÈME INTERNATIONAL DEPUIS 1990 ?

En effet, où en est-on aujourd'hui ? Certains pensent assister au dépérissement ou du moins à la relativisation des États comme acteurs du système⁸. Ils croient constater que la souveraineté des États rencontre des limites croissantes, et souvent s'en félicitent, en particulier au nom du « droit d'ingérence » à des fins humanitaires⁹. D'autres pensent que les États résistent et affirment la pérennité d'un système international d'abord interétatique¹⁰. C'est le cas de Henry Kissinger, qui conçoit depuis les années 1970 le monde comme un ensemble de sous-équilibres régionaux, les États-Unis jouant un rôle clé dans chacun de ces sous-équilibres¹¹.

Les historiens se montrent en général prudents dans ce domaine, et ne pensent pas que la mondialisation, dont certaines réalités ne sont pas niables, remette définitivement en cause le rôle des États¹². En 1990 on avait pu penser, avec la perception d'une victoire définitive de la démocratie libérale et de l'économie de marché, que le « nouvel ordre mondial » allait triompher. Après l'échec des États-Unis et de l'ONU en Somalie en 1994, et les problèmes rencontrés en Irak et en Afghanistan depuis 2003, force est de constater que la parenthèse de l'après-Guerre froide a pris fin. Quels équilibres imaginer désormais, à la lumière des catégories et facteurs soulignés ici depuis 1815, si on ne retient pas l'hypothèse de l'anarchie généralisée, et inversement celle d'un monde post-national où la question de l'équilibre n'aurait plus de sens ? Et à quelles conditions ?

Quels équilibres ?

Je me refuse ici à l'art dangereux de la prospective, cependant il est clair que les États-Unis continueront à jouer un rôle mondial essentiel, même si Washington n'a de toute évidence pas, ou plus, les moyens de soutenir la posture unilatérale du « wilsonisme botté », selon l'expression de Pierre Hassner¹³. Mais dans quelle constellation ?

Dans une nouvelle relation bipolaire, mais cette fois-ci avec la Chine, qui pourrait être un mélange de confrontation mais aussi de coopération forcée, à l'instar au fond des relations américano-soviétiques à partir des années 1960 ? La compétition stratégique commence à apparaître, la compétition des systèmes de valeurs aussi, entre le capitalisme autoritaire de Pékin qui peut séduire bien des régimes, et le capitalisme libéral essoufflé de Washington. Les relations économiques entre les deux pays en revanche correspondent bien au couple confrontation/coopération. Mais un tel nouveau système bipolaire n'est pas ce que souhaite l'Establishment américain : celui-ci préférerait de beaucoup l'établissement d'une nouvelle série d'équilibres, mais centrée sur Washington, avec un réseau en étoile de relations bilatérales¹⁴.

Mais il n'est pas du tout sûr désormais que Washington y arrive, car les autres pôles, et en tout premier lieu la Chine, sont en train d'organiser leur région autour d'eux, avec des sous-équilibres régionaux (comme, en Asie, entre la Chine, le Japon et l'Inde). Des remarques semblables s'appliquent à la Russie, à la Turquie, à l'Iran, à l'Inde, au Brésil, chacun dans son environnement régional. Une grande inconnue étant de savoir si l'Union européenne parviendra à devenir un acteur international à part entière.

Bien entendu les États-Unis chercheront à poursuivre leur rôle mondial en restant présent comme arbitre ou partie prenante dans les différents sous-équilibres régionaux¹⁵. Mais les autres grandes puissances, et en particulier la Chine, chercheront de toute évidence à en faire autant. On entrerait dans ce cas dans un système d'équilibres fort complexes et changeants, rappelant un peu le système européen dégradé du début du XX^e siècle. D'autre part la disparition ou l'affaiblissement des structures stratégiques mises en place depuis 1945 (au premier rang desquelles le couple dissuasion nucléaire / non-prolifération), la multiplication des acteurs, nationaux ou non, celle des possibilités de tension (économiques, y compris autour des matières premières, démographiques, religieuses, culturelles, techniques avec l'espace cybernétique) s'ajoutant aux problèmes géopolitiques plus classiques, rendraient les équilibres internationaux moins stables¹⁶.

Cependant le meilleur moyen de combattre ces incertitudes et de maintenir une certaine stabilité est sans doute d'aller au-delà d'un simple équilibre mécanique entre les États, finalement de moins en moins significatif dans un

⁸BADIE, Bertrand, *Un monde sans souveraineté*, Fayard, 1999 ; BADIE, Bertrand, *L'impuissance de la puissance. Essai sur les nouvelles relations internationales*, Fayard, 2004.

⁹BETTATI, Mario, *Droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996.

¹⁰COHEN, Samy, *La Résistance des États*, Le Seuil, 2003.

¹¹KISSINGER, Henry, *La nouvelle puissance américaine*, Fayard, 2003.

¹²Le numéro 121 (janvier-mars 2005) de *Relations internationales* était consacré aux « nouveaux outils de la diplomatie au XX^e siècle ». Malgré les transformations de cette dernière, dans un contexte international en pleine évolution, les auteurs sont en fait d'accord pour estimer que le rôle des États subsiste, malgré le développement des organismes internationaux et des multiples réseaux transnationaux. De façon significative l'article de Mme Francine Boidevaix consacré à la crise yougoslave souligne dans son titre que « la responsabilité finale reste au Concert des puissances ».

¹³FERGUSON, Niall, *Colossus. The Rise and Fall of the American Empire*, Allen Lane, 2004.

¹⁴Zbigniew Brzezinski a suggéré dans ce sens de ne plus songer à une « global domination », mais de rechercher un « global leadership », en coopérant en particulier avec l'Union européenne, avec la Russie, avec la Chine, auxquels on pourrait ajouter le Brésil et l'Inde, mais en restant au centre du nouveau système (BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Choice. Global Domination or Global Leadership*, New York, Basic Books, 2004).

¹⁵C'est le concept de Henry Kissinger (*La nouvelle puissance américaine*, Fayard, 2003), qui envisage un système mondial d'équilibres régionaux croisés, où les États-Unis joueraient un rôle majeur dans les différents sous-équilibres régionaux.

¹⁶D'où la grande actualité, à mon avis, du récent livre d'Edward Luttwak (*La grande stratégie de l'Empire byzantin*, Odile Jacob, 2010), qui se situait *mutatis mutandis* dans une constellation de ce genre après l'échec de l'Empire romain d'Occident et de sa stratégie militaire clausewitzienne, et devait engager une stratégie de survie indirecte et multifactorielle.

monde de plus en plus complexe et «dématérialisé», et de développer des structures juridiques et relationnelles internationales adaptées au monde nouveau et appuyées sur un minimum de valeurs partagées ou au moins compatibles.

Les structures internationales

Si les nouveaux équilibres sont incertains et imprévisibles, les structures internationales elles se renforcent. Incontestablement l'ONU a retrouvé en partie après 1990, après le blocage dû à la Guerre froide, le rôle qui avait été prévu pour elle en 1945, et qui devait trancher sur l'impuissance de la SDN, en particulier grâce au chapitre VII de la Charte. Depuis les résolutions récentes du Conseil de sécurité à propos de la Libye, et depuis l'intervention des troupes de l'ONU en Côte d'Ivoire, le concept de responsabilité de la communauté internationale envers les populations à protéger commence à l'emporter sur celui de la souveraineté intangible des États, et même la Russie et la Chine n'y ont pas, dans les deux exemples cités, fait obstacle. Les structures internationales commencent à surplomber le système interétatique.

Ceci dit, les États ne disparaissent pas : leur contribution militaire reste la base concrète de l'action internationale, et dans deux exemples pas si anciens (le Kosovo en 1999, l'Irak en 2003) d'importantes opérations militaires ont été conduites sans l'aval explicite, pour dire le moins, de l'ONU.

Autre développement important : la création de l'OMC, se substituant au GATT. Mais on rappellera que cet organisme était envisagé par le gouvernement américain dès 1944, comme pendant du FMI. C'est l'échec de ce projet à l'époque qui avait conduit à la création du GATT en 1948, beaucoup moins ambitieux. Là aussi, c'est la fin de la guerre froide et de la division du monde en deux systèmes économiques rivaux qui a permis le rattrapage de ce qui avait échoué après 1945.

Quant à la Cour pénale internationale, cour permanente prenant la suite des tribunaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda, sa création à partir du Statut de Rome de 1998 (même si celui-ci n'a pas été ratifié par tous les États, et en particulier pas par les États-Unis) marque le début d'une justice internationale permanente établie au-delà de la compétence territoriale des États. Bien entendu, il ne s'agit encore que de débuts timides, mais dans ce mouvement on constate que la tendance à la judiciarisation des opérations militaires extérieures, par exemple, commence à préoccuper très sérieusement les Armées françaises. Elles intègrent désormais totalement les aspects juridiques dans leurs opérations extérieures, y compris avec la présence d'officiers spécialisés dans les états-majors¹⁷. Mais l'interétatique ne perd pas ses droits : parallèlement le gouvernement français négocie des «accords de force» (*Status of force agreements*) avec l'État sur le territoire duquel se déroulera l'opération, il vise en particulier une immunité totale de juridiction sur le territoire d'accueil. Cela signifie que, quelle que soit l'infraction commise, le personnel français ne pourra être

jugé que par les juridictions françaises. À ce jour, il y a près de 90 accords en vigueur et une quinzaine en cours de négociation¹⁸.

On perçoit donc les ambiguïtés de ces nouveaux développements. D'autant plus que les conflits sont désormais asymétriques, entre des armées régulières et des groupes d'insurgés et de terroristes totalement en dehors des structures interétatiques¹⁹. Ajoutons que la judiciarisation de la vie internationale n'est pas nouvelle : elle a commencé dès le traité de Versailles, qui stipulait la livraison aux Alliés pour être jugés de plus de 800 responsables allemands, empereur en tête. Ce fut psychologiquement et politiquement la plus désastreuse de toutes les clauses du traité, d'ailleurs elle fut la première, dès 1920, à ne pas être exécutée. Bertrand de Jouvenel avait déjà souligné le glissement du traité de Versailles de la sphère politique traditionnelle à la volonté d'appliquer, dans le domaine international, les normes juridiques du droit interne (comme pour les réparations, se substituant à la traditionnelle «indemnité de guerre»), et il y voyait l'une des causes essentielles de l'échec de ce traité²⁰. La judiciarisation ne peut pas à elle seule empêcher ou arrêter les conflits. Et on se demande parfois dans quelle mesure elle ne complique-t-il pas la résolution politique de la crise ?

D'une façon générale, rien, à propos de ces nouvelles structures internationales, n'est facile, comme le montre l'échec de l'OMC avec le cycle de Doha, ou celui de la conférence de Copenhague sur le climat. La disponibilité pour concevoir les problèmes et les régler dans un cadre multilatéral paraît plutôt régresser, sous l'effet de la crise. De toute façon, pour les questions les plus graves, tout cela reste limité, et étroitement dépendant du Conseil de sécurité, ce qui renvoie à l'équilibre des grandes puissances (comme le montre l'exemple du nucléaire iranien). Les structures internationales deviennent plus complexes, mais leur action est aussi plus imprévisible.

Les valeurs

Qu'en est-il du troisième pilier, celui des valeurs ? Avec la Déclaration universelle des Droits de l'homme votée par l'ONU en 1948, on dispose désormais d'une base très solide. La véritable avancée de la Déclaration de 1948, c'est qu'elle pose pour la première fois tout être humain comme un sujet, et non plus seulement un objet, du droit international. D'autre part, par de nombreux articles (droit d'émigrer, droit d'asile, droit de l'auteur sur son oeuvre) elle s'affirme comme dépassant le cadre national et comme transnationale. D'autre part cette universalité de la Déclaration de 1948 est sans doute le meilleur moyen de défendre les droits de l'homme face au relativisme multiculturel qu'engendre la contestation de plus en plus forte de par le monde du «modèle occidental».

C'est à cause de cette contestation que certains, comme le président Obama lors de son fameux discours du Caire, veulent éviter de donner l'impression que le nouvel ordre mondial proclamé en 1990 est en fait occidental. Ils perçoivent plus ou moins consciemment le problème posé

¹⁷ Lettre d'information du chef d'État-major de l'Armée de Terre, n° 11, mai 2011.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ L'éditorial du Colonel Michel Goya dans la *Lettre de l'IRSEM* du 15 avril 2011, à propos du livre de Nessine Nicolas Taleb, *Le Cygne noir. La Puissance et l'imprévisible* (Les Belles Lettres, 2010). L'auteur distingue entre le «Médiocristan» et l'«Extrémistan».

²⁰ *Après la défaite*, Plon, 1941.

dès la Déclaration universelle de 1948 : comme le fit remarquer alors le représentant chinois alors, les valeurs de la Déclaration se prétendent universelles, mais sont en fait occidentales.

Certes, depuis 1990 le débat sur les valeurs tourne autour des notions de démocratie et de Droits de l'Homme, de façon plus universelle sans doute que cela n'a jamais été le cas auparavant. Mais cela n'évacue pas le problème posé en 1948. On l'a vu souvent lors des débats du Comité des droits de l'homme de l'ONU : il ne faut surtout pas présenter désormais les droits de l'homme comme une création occidentale, mais les défendre parce qu'ils ont une valeur universelle. C'est ce qu'a dit le Président Nicolas Sarkozy le 8 décembre 2008, à l'occasion de l'anniversaire de la Déclaration universelle de 1948. On peut parfaitement penser que, pour la difficile mise en place d'un minimum de gouvernance mondiale, nécessaire pour accompagner la mondialisation, les Occidentaux défendront d'autant mieux leurs points de vue qu'ils ne les présenteront pas comme «occidentaux», mais accepteront en quelque sorte de se dissoudre dans ce nouveau cadre mondial.

On nous dira que le «printemps arabe» en cours présente une étape considérable vers l'unification de la planète autour des valeurs de la démocratie libérale. Il est à mon avis trop tôt pour le dire : ces valeurs sont trop abstraites pour subsumer à elles seules l'ensemble des divers héritages culturels, religieux, psychologiques. L'adoption de systèmes politiques permettant aux majorités de faire appliquer leurs vues par les dirigeants ne conduirait pas forcément toujours à l'adoption réelle, au-delà du discours, des normes de la démocratie de type occidental. L'historien sait, car c'est son métier, combien les systèmes de valeurs et les représentations mentales, religieuses, culturelles évoluent plus lentement que le temps politique.

Cependant l'incertitude sur l'évolution future des valeurs à l'échelle mondiale rejoint celle qui concerne les équilibres entre les puissances et le développement des structures internationales, et il est clair que la sphère interétatique présente de nombreux facteurs possibles d'instabilité. On peut la considérer comme dégradée et n'assurant qu'un équilibre instable. Certes, pour le moment les facteurs d'opposition sont contrebalancés par de nombreux avantages liés à la collaboration internationale, à la différence de 1939 ou de la Guerre froide. Les objectifs en présence, au moins pour les grands acteurs et pour le moment, ne sont pas incompatibles, malgré le grand point d'interrogation que pose le Pacifique pour l'avenir²¹. Mais les crises locales se multiplient depuis 1990, et les aléas de la mondialisation, la compétition pour les ressources, les mouvements migratoires, les oppositions culturelles et religieuses, ne permettent pas d'exclure l'hypothèse de fortes instabilités.

IV. QU'EST-CE QUE LA SPHÈRE TRANSNATIONALE ?

D'autant plus qu'une chose est sûre : le mouvement qui depuis les années 1970 au moins et sous l'influence de la mondialisation réduit la place de la sphère interétatique,

même si elle n'est pas près de disparaître au profit de la sphère transnationale, se poursuit. La sphère interétatique n'est pas en mesure de contrôler par elle-même toutes les évolutions en cours, sa part dans la gestion du système mondial diminue.

Mais cela n'a rien de nouveau. L'histoire des relations internationales a succédé à l'histoire diplomatique quant on a mesuré l'ampleur des phénomènes transnationaux indépendants des États : religions, idéologies, migrations, économie... Les frontières peuvent canaliser ou freiner ces mouvements, elles ne peuvent pas les empêcher durablement, les États-nations, ni dans l'espace, ni dans le temps, ne renferment les réalités mondiales. Ils ont d'ailleurs connu leur apogée entre le milieu du XIX^e et celui du XX^e siècle, ils sont datés.

On met souvent l'accent désormais sur la perspective du dépassement du «système de Westphalie», celui des États-nations, et sur l'émergence d'une «gouvernance mondiale» dans un système international post-national, où les rapports transnationaux entretenus par la société civile de par le monde (économie, culture, migrations...) ont plus d'importance que les frontières et les politiques nationales²². Étant entendu que pour l'historien ces différentes catégories ou notions ont été et sont dans les faits moins tranchées qu'en théorie : le système international, toujours en mouvement, peut voir coexister des éléments correspondant au système interétatique et à la sphère post-nationale. Étant entendu également que si tout échoue, on se retrouve alors dans l'anarchie internationale, dont l'histoire offre également bien des exemples, et qui au fond menace presque toujours les marges de l'empire ou de l'équilibre des puissances.

V. COMMENT ÉVOLUE LA SPHÈRE INTERNATIONALE AVEC LA MONDIALISATION ET LA RÉVOLUTION DES COMMUNICATIONS ?

Il est évident que le transnational se développe de façon très puissante avec la nouvelle phase de mondialisation que nous connaissons depuis les années 1970 : la crise du système monétaire international, que les États ne contrôlent plus que très partiellement, a attiré l'attention sur le fait que désormais plus de la moitié des transactions financières dans le monde se font en dehors du système classique constitué par les banques et les banques centrales. La crise japonaise actuelle et le manque soudain de pièces électroniques pour le reste du monde ont fait prendre conscience du fait que désormais la mondialisation ne signifie plus seulement l'extension du commerce international, mais l'intégration mondiale des processus de fabrication. À cela s'ajoute la prise de conscience progressive du fait que certains problèmes (ressources, écologie...) se posent à l'échelle de la planète.

En même temps la mondialisation n'est pas un phénomène simple, ni univoque. Certes, certains échecs, comme celui de la conférence sur le commerce de Cancun en septembre 2003²³, ou celui du cycle de Doha peuvent être

²¹Cf. la dernière réunion de l'IISS de Londres consacrée à ce sujet, *Neue Zürcher Zeitung* du 4 juin 2011.

²²BADIE, Bertrand, *Un monde sans souveraineté*, Fayard, 1999.

²³Échec auquel l'*Economist* du 20 septembre 2003 avait consacré un dossier que l'on peut qualifier d'approfondi.

présentés comme étant justement des conséquences ru-gueuses du processus de mondialisation (en l'occurrence l'opposition entre le Sud et le Nord). Cependant les comparaisons historiques permettent de replacer les périodes de mondialisation dans leur contexte. Par exemple si sur le plan économique la phase de mondialisation des années 1860 aux années 1920 se traduisait par une accélération du commerce international multilatéral partout dans le monde, mais clairement centré sur les puissances industrielles développées (Europe, Amérique du Nord, plus tard le Japon), la vague actuelle est particulière : le commerce à l'intérieur des grandes zones (pacifique, atlantique, européenne) augmente à un rythme plus rapide que le commerce mondial, même si ce dernier augmente certes rapidement (quadruplement de 1984 à 2004)²⁴. On pourrait parler de « mondialisation polycentrique », correspondant à l'émergence, sous le niveau mondial, de grands espaces économiques individualisés, soit très structurés, comme l'Union européenne, soit relativement informels mais pourtant performants, comme l'Asie²⁵.

D'autre part, la crise actuelle peut remettre en cause la mondialisation et la croissance de la sphère indépendante des États, comme la grande dépression des années 1930 avait remis en cause la phase de mondialisation commencée à partir des années 1860²⁶. On peut facilement imaginer le retour de plus grandes restrictions aux mouvements migratoires ou commerciaux. Remarquons également que la mondialisation ne crée pas un espace mondial homogène, mais qu'elle passe, outre les sous-ensembles régionaux déjà soulignés, par des jeux complexes de relations bilatérales (Chine-États-Unis, Chine-Union européenne).

Des remarques du même genre peuvent être faites pour les phénomènes culturels ou religieux. On a associé volontiers mondialisation et unification culturelle, ne serait-ce que par le biais de l'alignement progressif des modes de vie sur un modèle « occidental », modèle relativisant en particulier le fait religieux et les normes familiales, sociales et nationales traditionnelles²⁷. Mais la vigueur nouvelle ou retrouvée de toute une série de religions fort différentes de par le monde au début du XXI^e siècle montre là aussi que ce mouvement n'est pas forcément univoque.

Mais la révolution Internet ne remet-elle pas tout en cause ? Bien des analystes estiment que l'arrivée d'Internet transforme la question de la mondialisation, et la rend plus présente que jamais. Tout le monde connaît l'article déjà fameux d'Anne-Marie Slaughter, « America's Edge. Power in the Networked Century » :

We live in a networked world. War is networked : the power of terrorists and the militaries that would defeat them depend on small, mobile groups of warriors connected to one another and to intelligence, communications, and support networks. Diplomacy is networked : managing international crises – from SARS to climate change – requires mobilizing international networks of public and private actors. Business is networked : every CEO advice manual published in the past decade has focused on the shift from the ver-

tical world of hierarchy to the horizontal world of networks. Media are networked : online blogs and other forms of participatory media depend on contributions from readers to create a vast, networked conversation. Society is networked : the world of MySpace is creating a global world of « OurSpace », linking hundreds of millions of individuals across continents. Even religion is networked : as the pastor Rick Warren has argued, « The only thing big enough to solve the problems of spiritual emptiness, selfish leadership, poverty, disease, and ignorance is the network of millions of churches all around the world. » In this world, the measure of power is connectedness.²⁸

« Dans le monde actuel, la mesure de la puissance, c'est la capacité à se connecter. » On remarquera au passage que la notion de puissance n'est nullement évacuée de cette vision mondiale...

VI. MAIS LES DEUX SPHÈRES S'INFLUENCENT ET S'INTERPÉNÈTRENT DEPUIS TOUJOURS

Cependant les deux sphères se sont depuis toujours influencées réciproquement et interpénétrées, elles ne sont jamais restées totalement étanches l'une par rapport à l'autre. Des valeurs et des revendications venues de la « société civile » ont été très tôt prises en compte par les diplomates. On pourrait multiplier les exemples : les traités de Vienne comportaient des clauses spécifiant que les droits et les propriétés des particuliers ne devaient pas être lésés par les modifications de frontières. Ce sont des associations protestantes britanniques qui ont fait campagne contre la Traite au début du XIX^e siècle, et qui ont poussé à son abolition, que la Royal Navy a ensuite fait respecter sur toutes les mers.

On pourrait évoquer la prise en considération progressive des droits des minorités religieuses ou ethniques. À l'issue de la guerre de Crimée, lors du congrès de Paris de 1856, les puissances européennes reconnuent « la haute valeur » de la nouvelle loi ottomane sur les minorités religieuses, décidée par la Sublime Porte en toute indépendance, bien entendu. Au traité de Berlin de 1878, puis avec les traités de minorités imposées aux États successeurs de l'Autriche-Hongrie en 1919-1920, la question des droits des minorités entrent de plus en plus dans le droit public. Certes, ces traités sont signés volontairement par les nouveaux États (en échange de leur indépendance...) et on respecte formellement le principe de non-ingérence inscrit dans le traité de la SDN (article 10), principe qui était d'ailleurs « progressiste » à l'époque, car il rompait avec les pratiques envahissantes des grandes puissances à l'époque du Concert européen. Mais Philippe Berthelot proclame pendant la conférence de la paix en 1919 : « Dans les pays à pogroms, la question juive est un problème européen ».

D'autre part, même l'« ingérence humanitaire » et l'interposition sont pratiquées : tout au long du XIX^e siècle les marines britannique et française interviennent souvent en Méditerranée (certes, pas toujours...) pour sauver des

²⁴ On notera une étude intéressante à ce sujet dans *RAMSES*, l'annuaire de l'IFRI, pour l'année 2000.

²⁵ LE BOUCHER, Éric, « Ce grand marché commun asiatique qui marche mieux que l'euro », *Le Monde*, 23-24 novembre 2003.

²⁶ JAMES, Harold, *The End of Globalization. Lessons from the Great Depression*, Harvard UP, 2001.

²⁷ FUKUYAMA, Francis, *Le Grand bouleversement*, Paris, La Table Ronde, 2003.

²⁸ *Foreign Affairs*, 2009/1.

minorités menacées. Lors de l'expédition française de Syrie de 1860, Ardant du Picq écrit à sa femme : «on ne peut pas laisser ces gens-là se massacrer». Bien entendu les considérations d'intérêt national ne sont jamais absentes de ces opérations, mais la question est plus complexe que les caricatures que l'on a parfois en tête.

La pression des juristes internationaux et des associations n'est pas toujours restée sans effet. Les Droits de l'Homme, qui ne sont pas évoqués en 1919 (même si on peut considérer qu'ils sont implicitement reconnus) font l'objet en 1948, dans le cadre de l'ONU, d'une «Déclaration universelle», dont toute la négociation est très significative pour notre propos²⁹. Ou les crimes de guerre, reconnus et condamnés comme tels pour la première fois en 1919 seulement, puis développés jusqu'à la notion de «crimes contre l'humanité» (à l'occasion des procès de Nuremberg en 1946). Et la définition du crime de génocide par l'AG de l'ONU le 11 décembre 1946.

Et, dans l'autre sens, les États ont compris très tôt l'intérêt qu'ils avaient à tenter d'influencer la sphère civile : la Grande-Bretagne publie ses actes diplomatiques dès les années 1860 (*Blue Books*), le Reich wilhelmien a une politique culturelle extérieure dès avant la guerre de 1914, la France prend le relais à partir des années 1920, après 1945 tous les grands pays s'y mettent.

Quant aux ONG, elles se sont fondées à partir de «Médecins sans frontières» en 1971 pour contourner le refus de la Croix Rouge internationale d'intervenir sans l'accord des États concernés (cas des guerres civiles ou de libération). Mais les États ont appris à les utiliser : on pourrait citer le rôle des ONG américaines dans les «révolutions de couleur» dans l'ancienne URSS, comme en Ukraine en 2004.

On sait que le Département d'État américain s'est organisé pour utiliser la Toile au service des thèses et de l'influence des États-Unis, et que Mme Clinton en fait une priorité³⁰. Au fond, la véritable puissance aujourd'hui, c'est de pouvoir jouer dans les deux sphères, l'interétatique et la transnationale, ou post-nationale. On en revient à la citation d'Anne-Marie Slaughter : «Dans le monde actuel, la mesure de la puissance, c'est la capacité à se connecter».

Anne-Marie Slaughter elle-même a traversé le miroir, en passant de l'Université à la direction du Policy Planning du Département d'État, jusqu'à tout récemment. Elle vient de souligner l'interpénétration ambiguë des deux sphères, en déclarant, à propos de la Libye :

Ça ne peut pas être un choix tranché, ou... ou.... Vous ne pouvez pas juste abandonner le gouvernement et vous concentrez sur les rebelles. Le monde ne marche pas comme ça. La question est de savoir de quel côté de la ligne cela retombe.³¹

La question léninienne reste valable : «Qui tient qui ?» Les États puissants ne sont pas près de renoncer, le post-national, c'est bon pour les autres...

²⁹SOUTOU, Georges-Henri, *La France et la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948*, Les Éditions du Diplôme, Paris, 2008. DELMAS-MARTY, Mireille, «La Déclaration universelle des Droits de l'homme, 1948-2001», Canal Académie, 7 décembre 2008.

³⁰Cf. Jesse Lichtenstein, «Digital Diplomacy», *International Herald Tribune*, 12 juillet 2010. Corine Lesnes, *Le Monde*, 12 avril 2011. Steve Coll, «The Internet : For Better or for Worse», *New York Review of Books*, 7 avril 2011.

³¹Chrystia Freeland, *International Herald Tribune*, 18 mars 2011.

³²Paris, PUF, 2002.

VII. POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS CROISSANTES D'UN SYSTÈME MONDIAL HÉTÉROGÈNE, LA NOTION DE GOUVERNANCE MONDIALE

Il reste que le système mondial devient de plus en plus complexe et hétérogène. D'où la notion de «gouvernance mondiale», terme d'origine anglo-saxonne, plutôt vague, mais qui cherche à décrire la réalité actuelle et l'évolution prévisible du système mondial. Celui-ci repose en effet désormais sur un mélange d'institutions de types divers : interétatiques, transnationales, supranationales. Il y a au moins deux façons possibles de concevoir la gouvernance mondiale en cours de gestation. Une vision pragmatique ne la conçoit pas comme se substituant, mais comme complétant le système des États-nations par des organismes déjà existants (dont le Conseil de sécurité ou le FMI, dont la réforme devrait permettre de reconnaître les nouveaux pôles du système international et de canaliser leurs relations avec les anciens acteurs et de favoriser leur intégration dans un jeu coopératif mondial) ou nouveaux (G 8 ou G 20). La nouvelle gouvernance incorporera de nombreux aspects juridiques, dont beaucoup font problème, comme la notion de compétence juridique universelle. En outre la sécurité au sens traditionnel du terme ne suffit plus, il faut y ajouter les dimensions économiques, sociétales, techniques, sur une planète aux ressources finies.

Mais notre confrère Thierry de Montbrial, dans son livre *L'action et le système du monde*³², a donné de la gouvernance mondiale une vision plus audacieuse, qu'il développe désormais à l'occasion des World Policy Conferences annuelles. Pour lui, la notion de «gouvernance» (qui est une pratique de coordination souple entre les différents acteurs et pas un système hiérarchisé) correspond à la montée de la société civile au niveau international et à l'unification progressive du monde, sans toutefois que celles-ci suffisent pour déboucher sur un véritable gouvernement mondial. La réalité qui selon lui se dessine n'est pas une mondialisation totale (même les entreprises multinationales restent en fait enracinées dans leur environnement, par exemple) mais une évolution des rapports interétatiques conduisant à une «imbrication fonctionnelle» croissante des États, formant de nouvelles unités politiques et des sous-ensembles régionaux à géométrie variable. La souveraineté nationale n'a pas disparu, cependant elle n'est plus absolue comme dans le système international classique, mais de plus en plus partagée.

VIII. AMBIGUÏTÉS DE LA GOUVERNANCE MONDIALE : L'EXEMPLE DES G

Mais la gouvernance mondiale, aux contours imprécis, n'est pas sans ambiguïtés. Dès les années 1970 et les débuts de la mondialisation, on a ressenti la nécessité d'un contact plus informel et extérieur aux organisations internationales pour régler plus rapidement les problèmes

nouveaux qui se posaient et qui paraissaient dépasser les organisations existantes. Ce fut l'origine du G7 en 1975, à l'initiative du président Valéry Giscard d'Estaing. Ce fut aussi la raison de la création du G20 en 2008, incluant désormais de nouveaux acteurs devenus importants dans la mondialisation. Mais, à côté d'incontestables considérations de fond sur la situation économique et politique mondiale, la création du G7 répondait aussi à des objectifs plus «nationaux» : pour la France, revenir ainsi, mais de façon acceptable pour ses partenaires, au projet de directoire occidental présenté par le général de Gaulle dès 1958³³. Et les préoccupations particulières des participants au G20 pris dans la crise mondiale actuelle ne sont pas non plus niées. En fait, les G servent aussi à permettre aux principaux États de reprendre la main dans la mondialisation, en dehors des structures internationales existantes. Bertrand Badie a pu parler tout récemment à ce sujet de «Diplomatie de la connivence»³⁴.

Le défaut du système des G, c'est qu'il n'inclut pas tout le monde, même si c'est aussi une condition de son efficacité. Il ne devrait pas selon moi se poursuivre au détriment du développement progressif et «constructiviste», selon l'expression des constitutionnalistes américains, c'est-à-dire par étapes successives sans saut juridique, de ce que j'appellerais l'interétatique évolué, de l'ONU, du droit international, des accords internationaux dans des domaines-clés (comme la non-prolifération nucléaire) : en effet là tout le monde est inclus. La réforme du Conseil de sécurité et du FMI, même si elle est plus difficile que la tenue des G, est sans doute à long terme plus importante.

IX. LE PARADOXE DES ÉTATS

Les États sont souvent déconsidérés de nos jours, car ils perdent de fait une partie de leurs prérogatives traditionnelles sous le poids de la mondialisation. Et souvent, mal constitués dans des frontières établies par l'histoire ou plus récemment par la colonisation européenne, et pas par la volonté des populations, ils sont contestés par leurs citoyens. Le paradoxe est que la communauté internationale continue, depuis la décolonisation et encore maintenant pour résoudre des crises régionales, à en créer de nouveaux, des Balkans au Soudan. Même inclus dans des ensembles plus vastes (la perspective de l'entrée dans l'Union européenne est dans l'ex-Yougoslavie un argument majeur et un moyen pour résoudre ou dépasser les problèmes issus de la partition) on estime que ces nouveaux États sont indispensables pour réorganiser les territoires concernés et pour permettre à leurs populations de vivre. Les nouveaux États n'ont d'ailleurs rien de plus pressé que de se faire leur place dans le système westphalien. On n'a encore rien inventé de mieux. Et les États-Unis continuent en fait à pratiquer le «nation-building», théorisé à l'époque du président Clinton, même s'ils se promettent régulièrement de ne plus le faire...

Inversement la plupart des conflits ou des tensions actuels sont liés, après les fortes oppositions géopolitiques et

idéologiques des deux derniers siècles, au moins en grande partie aux problèmes posés par des «États faillis», ou trop faibles. De la Somalie, à l'Irak, à l'Afghanistan, au Congo, les conflits que doit gérer l'ONU ne se produisent plus, comme encore dans les années 1980, entre des États, mais au sein d'États plus ou moins décomposés. Faut-il moins d'État au nom de la mondialisation et de la liberté des individus, ou plus d'État pour la stabilité et la paix ?

Conclusion

On voit donc bien qu'une compréhension plus profonde de ce qu'a été le système européen classique permet de mieux comprendre la nature du nouveau système international et de mieux cerner les conditions nécessaires pour la mise en œuvre des nouveaux équilibres, qui vont au-delà du simple équilibre des puissances. En particulier il faut admettre que les deux sphères, celle de l'interétatique et celle du transnational, s'interpénètrent et s'influencent réciproquement depuis toujours, c'est ma conclusion essentielle aujourd'hui.

En même temps on perçoit que l'évolution du système, la mondialisation, l'accroissement considérable du nombre de centres de décision importants, la multiplication des enjeux internationaux, la superposition et la multiplication de réseaux croisés de relations bi-et multilatérales mêlant étroitement considérations réalistes d'équilibre, structures diplomatiques et juridiques, et perceptions de valeurs, repose sur des paradigmes de plus en plus complexes, et que la stabilité du système ne peut pas être garantie à coup sûr. Les facteurs de tension se multiplient, un véritable «nouvel ordre mondial» est loin³⁵. La notion de «gouvernance mondiale» vise justement à construire cette stabilité, en reprenant au fond les catégories, autres que celles du pur équilibre mécanique, qui ont été rappelées tout au long de cette étude³⁶.

Mais elle se heurte à la réalité d'un monde hétérogène, organisé autour d'un ensemble interétatique tenace mais potentiellement instable, et d'un ensemble non étatique polymorphe largement imprévisible. Les grands États, États-Unis en tête, sont désormais convaincus de la nécessité d'agir à la fois dans les deux systèmes. Tout cela n'annonce pas forcément un monde plus stable, d'autant plus que les règles du droit international et les grandes structures internationales telles l'ONU ont encore plus de mal à appréhender la sphère non étatique que l'autre. La fin de l'Histoire n'est pas pour demain...

³³Communication de Georges-Henri Soutou à l'American International Association, le 16 mars 2011 : «President Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981) And The Problem Of Global Governance».

³⁴Cf. BADIE, Bertrand, *La Diplomatie de connivence*, op. cit.

³⁵Bergedorf Round Tables, *The Limits of Power : Europe and America in a New World Order*, Körber-Stiftung, Hambourg, 2010.

³⁶Thierry de Montbrial, *L'action et le système du monde*, Paris, PUF, 2002.

Des «ennemis de l'Amérique» aux alliés des États-Unis De l'état de l'Union à l'état du monde

Jean-Claude Venezia, Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas

«Justice est faite». Dimanche 1^{er} mai 2011, 23 heures 36, heure de Washington, le président Obama annonce par ces mots la disparition du chef d'Al-Qaïda tué par un commando de la CIA au Pakistan. «Il y a des morts qu'il faut que l'on tue». La première mort du fondateur d'Al-Qaïda serait due à ce que l'on a appelé le «printemps arabe» inspiré à Tunis, au Caire et ailleurs par un désir de plus de liberté et de démocratie. Affaibli, on va le voir, par les élections de mi-mandat, le Président des États-Unis sort grandi de l'épreuve. Il est pourtant, comme on l'a dit, trop fin politique pour ignorer que le scrutin de novembre 2012 où il compte solliciter un second mandat se jouera sur les questions économiques : chômage, croissance, dette publique. Il n'est peut-être pas sans intérêt, en un moment où le chemin qui reste à faire est encore indéterminé, de mesurer celui qui a été accompli aux États-Unis depuis l'élection de 2008, en matière de défense et de relations internationales.

Il arrive parfois qu'un responsable politique donne aux problèmes de défense qui se posent à son pays, des solutions nouvelles, partant, imprime aux relations internationales qui sont étroitement liées à ces problèmes, un cours nouveau¹. Ce fut le cas de John F. Kennedy lorsqu'il fut confronté à la crise des fusées de Cuba ou lorsque, conscient des risques que comportait la stratégie dite de «représailles massives», il lui substitua celle, plus souple, de la «riposte graduée». Le cas aussi du Général de Gaulle lorsqu'il décida de doter la France de l'arme nucléaire et, ayant donné à la France une défense «qui en était une», voulut que cette défense soit indépendante et décida que, tout en restant dans l'Alliance atlantique, la France ne ferait plus partie des structures intégrées de l'OTAN.

S'agissant du président des États-Unis élu en 2008, l'attente était à la mesure des problèmes intérieurs et internationaux qui se posaient à lui, à la mesure aussi de l'aura qui l'entourait, de sa jeunesse, de son aisance, de l'impression qu'il donnait d'être une «note juste» au sens que Jean Giraudoux donnait à cette expression². Sans doute, les élections de mi-mandat lui ont-elles été défavorables et sa tâche risque d'être plus malaisée³ ; mais dès avant ces élections, il allait apparaître que ses ambitions se heurtaient aux réalités.

À l'époque des deux super-grands : États-Unis, URSS, la «logique nucléaire» avait pu s'assortir de quelques «paradoxes diplomatiques», la détente entre «adversaires potentiels» s'accompagnant de tensions entre «alliés virtuels». S'agissant des adversaires potentiels, la logique de nos jours a repris ses droits. Les «ennemis de l'Amérique» n'ont pas pris la main que le nouveau président des États-Unis leur tendait.

En ce qui concerne les alliés des États-Unis, la logique aussi l'a emporté : les puissances nucléaires moyennes se sont rapprochées entre elles et se sont rapprochées des États-Unis. Et dans la mesure où des tensions sont apparues, elles s'expliquent logiquement par le fait que certaines sont dotées de l'arme nucléaire alors que d'autres ne le sont pas.

LES «ENNEMIS DE L'AMÉRIQUE»

On s'est très tôt posé la question de savoir si la priorité de Barack Obama n'était pas de traiter avec certains adversaires des États-Unis (réserve étant faite naturellement de leur ennemi privilégié c'est-à-dire Al-Qaïda et son chef) plutôt qu'avec les alliés traditionnels de Washington. «Ennemis des États-Unis», encore convient-il de distinguer entre ce que l'on pourrait appeler les ennemis «potentiels» tels que la Russie, la Chine ou l'Iran. Ennemis virtuels, on entend par là : ennemis non nommément désignés, non actuellement déclarés. À ces ennemis «à venir» et «quels qu'ils soient», le président des États-Unis tend en quelque sorte la main en indiquant le parti qu'il a pris en faveur de l'éradication de l'arme nucléaire.

Très tôt, cette éradication a été une des préoccupations majeures de Barack Obama. En 1983, à l'Université de Columbia il signera un texte en faveur du désarmement nucléaire. Le premier dossier auquel il s'attachera lorsqu'il sera élu au Sénat, concernera la mise en sécurité des armes nucléaires de l'ex-URSS. Enfin, candidat à l'élection présidentielle, il déclarera que le moment est venu de réaffirmer la nécessité d'un monde sans armes nucléaires et il affirmera que s'il était élu, il imprimerait une nouvelle orientation en matière d'armes nucléaires et montrerait que l'Amérique entend, selon les termes du traité de non prolifération, œuvrer pour l'élimination de toutes les armes nucléaires.

Barack Obama rejoignait ainsi un courant de pensée illustré en 2007 par quatre anciens secrétaires d'État (George Shulz, William Perry, Henry Kissinger, Sam Nun) qui avaient appelé à l'élimination totale des armes nucléaires. En décembre 2008, un article de *Foreign Affairs* avait eu aussi un certain retentissement : les États-Unis devraient adopter une nouvelle approche selon laquelle ils n'utiliseraient leurs armes nucléaires que pour faire obstacle à ce que d'autres aient recours à ces armes.

Les tenants de ce qu'il est convenu d'appeler «l'option zéro» (*Global Zero*, zéro nucléaire) s'inscrivent dans ce courant de pensée. Ils proposent un plan en quatre étapes pour parvenir à un monde sans armes nucléaires en 2030 : une réduction progressive entre Moscou et Washington pour arriver à 500 têtes nucléaires de part et

¹Pour l'ensemble des questions abordées dans cette étude, on se reportera à : Bruno Tertrais, *La France et la dissuasion nucléaire, concept, moyens, avenir* (La documentation française, 2007) ; «Les défis de la présidence Obama», *Questions Internationales*, (La documentation Française, n° 39, septembre-octobre 2009) ; et *Le Monde*, *Bilan Géostratégie*, 2010.

²Lorsqu'il disait que «l'on est plus en sécurité sur une note juste que sur un vaisseau de haut bord».

³Même si après le 1^{er} mai 2011 sa côte de popularité a augmenté de 11 points.

d'autre en 2021. La phase suivante verrait l'entrée en jeu des autres puissances nucléaires (y compris les non signataires du TNP comme l'Inde, le Pakistan et Israël). Entre 2021 et 2023 un accord «Global Zero» serait négocié. De 2024 à 2030 enfin se mettrait en place un système de vérification.

Le désarmement nucléaire ne serait pas, selon certains, un simple idéal de jeunesse du président des États-Unis. Il aurait aussi été, du moins en un premier temps, un élément de stratégie dans la partie qui se joue autour du nucléaire iranien. Conscient de l'impasse dans laquelle se seraient trouvés les Occidentaux dans leur tentative d'empêcher l'Iran de se doter de l'arme nucléaire, le président des États-Unis aurait souhaité contourner cet obstacle en visant un objectif de désarmement qui lui donnerait une prise sur l'Iran et d'ailleurs aussi sur la Corée du Nord. De fait, il parviendra à faire inscrire ses priorités dans une résolution 1887 adoptée par le Conseil de sécurité le 24 septembre 2009 et demandant aux signataires du TNP de respecter leurs obligations.

Pour autant, l'option zéro n'a pas que des partisans aux États-Unis. Selon de nombreux experts, les thèses «abolitionnistes» seraient dangereuses et légères. Non seulement l'Iran, la Chine, le Pakistan développent leur arsenal nucléaire mais l'idée d'une réduction de celui des États-Unis inquiéterait aussi certains de leurs alliés comme le Japon.

La France, de son côté, est réservée à l'égard d'une perspective d'élimination de l'arme nucléaire. Le mouvement Global Zero lancé en 2008 a été rejoint en 2009 par Jacques Attali, Michel Rocard, Alain Juppé et le général Norlain, cosignataires en octobre 2009 dans le *Monde* d'une tribune appelant la France à s'engager résolument dans la voie du désarmement. Il ne s'agit pourtant là que de prises de position isolées. Paris conteste l'idée que le désarmement des grandes puissances puisse avoir une quelconque incidence sur le problème de la prolifération. Les responsables français préfèrent une démarche plus concrète, à savoir : ratification par tous les États du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT), conclusion d'un traité sur l'interdiction de production de matière fissile.

La France, et l'on y reviendra, estime être un «bon élève» en matière de désarmement nucléaire⁴. Et la différence de point de vue entre la France et les États-Unis est apparue lors des négociations qui ont précédé l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1887 voulue par Barack Obama. Tout en votant ce texte, Nicolas Sarkozy a formulé ses réserves, attirant l'attention sur le fait que l'Iran poursuivait son propre programme nucléaire malgré les injonctions internationales, que la Corée du Nord multipliait les tests tandis que la Chine et le Pakistan augmentaient leurs arsenaux.

L'espoir formulé par le président des États-Unis d'un monde dénucléarisé s'est donc heurté à des réserves et à des réalités. De celles-ci, d'ailleurs, il a été conscient lorsque, recevant le prix Nobel de la paix le 10 décembre

2009, il a évoqué la notion de «juste guerre» comme aurait dit Charles Péguy, estimant que la guerre est parfois nécessaire.

Par ailleurs, l'évolution la plus récente de la doctrine stratégique des États-Unis porte témoignage de cette conscience des réalités. Sans qu'il soit nécessaire de retracer les évolutions qu'a connues cette doctrine dans le passé, la stratégie de son prédécesseur n'excluait pas une attaque nucléaire contre un État non doté de l'arme atomique. La nouvelle doctrine telle qu'elle a été formulée le 7 avril 2010 réduit le nombre des circonstances dans lesquelles l'arme nucléaire pourrait être utilisée. Elle fait de la lutte contre la prolifération et la menace terroriste une priorité mais elle maintient la capacité de dissuasion des États-Unis face à la menace iranienne ou nord-coréenne. Elle bannit toute utilisation de l'atome contre des pays non nucléaires respectueux du TNP même en cas d'attaque biologique ou chimique. Elle ne connaît pas moins certains garde-fous : le président a finalement renoncé à annoncer le «non emploi» en première frappe de l'arme nucléaire. Par ailleurs, dans le cas d'une attaque bactérienne dévastatrice, l'Amérique se réserve de revenir sur ses engagements. Enfin, le président prend soin de préciser que sa stratégie impliquerait aussi la mise en place d'une riposte graduée capable d'assurer la protection de l'Amérique et de ses alliés.

Qu'il s'agisse de l'aspiration à l'avènement d'un monde dans lequel l'arme nucléaire aurait disparu ou de la doctrine stratégique des États-Unis, en bref, de la posture des États-Unis à l'égard d'un ou de plusieurs ennemis virtuels, on relève entre 2009 et 2010 une évolution assez sensible. Des aspirations généreuses, idéalistes se heurtent aux réalités : «I have a dream», «Yes, we can». Mais on ne peut pas toujours.

La même évolution est perceptible en ce qui concerne la politique de la main tendue aux ennemis de l'Amérique, les ennemis possibles cette fois. On s'est parfois demandé si la priorité de Barack Obama ne serait pas de traiter avec la Russie ou la Chine plutôt qu'avec les alliés traditionnels de Washington. La rupture à cet égard est très nette.

Dans les années 1990, les États-Unis s'en prennent aux *rogue states*, les *États voyous* (Corée du Nord, Iran, Afghanistan, Lybie) soupçonnés de vouloir se doter d'armes de destruction massive. Le 29 janvier 2002, George Bush désigne les pays de l'«axe du mal» : Irak, Iran, Corée du Nord. Le 18 janvier 2005, la secrétaire d'État Condoleezza Rice parle des avant postes de la tyrannie : Cuba, Birmanie... Dès juillet 2007, le candidat Obama se dit prêt à rencontrer les leaders de l'Iran, de la Syrie, de Cuba ou de Corée du Nord sans conditions.

Au premier rang des «ennemis de l'Amérique» auquel le nouveau président envisagera de tendre la main, bien évidemment la Russie, l'adversaire potentiel de la guerre froide. Depuis plusieurs années, les relations entre les deux anciens grands s'étaient détériorées. Il y avait eu l'élargissement de l'OTAN, la présence américaine en Asie Centrale, le projet de bouclier antimissiles, la question du Ko-

⁴La France a adhéré le 3 juin 1991 au traité de non prolifération. Elle a signé et ratifié dès 1973 le protocole n°2 et en août 1992 le protocole n°1 du traité de Tlatéolco du 14 février 1967 interdisant aux pays du continent sud-américain tout essai, emploi, production ou acquisition d'armes nucléaires, mais non l'usage de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ; signé le 25 septembre 1967 et ratifié le 5 août 1970 le traité du 27 janvier 1967 sur l'exploration pacifique de l'espace extra-atmosphérique ; signé et ratifié le traité de Pélingaba créant une zone exempte d'armes nucléaires adopté le 10 septembre 1966 par l'Assemblée Générale des Nations Unies.

sovo, le conflit russo-géorgien d'août 2008. En avril 2009, les relations allaient reprendre entre Medvedev et Obama et la visite en juillet du président des États-Unis à Moscou sera perçue comme le signe avant-coureur d'une détente. À cette occasion, les deux présidents devaient s'entendre sur la relance du traité sur la réduction des armements stratégiques signés en 1991 et qui devait expirer en décembre 2009 ainsi que sur la tenue d'un sommet mondial sur la sécurité nucléaire en 2010⁵. Mais, ici encore, on n'allait pas tarder à s'apercevoir qu'il y a loin du rêve à la réalité et cela de deux points de vue distincts.

Avec l'affaiblissement du potentiel conventionnel de l'ex-Armée rouge, l'arme nucléaire est plus que jamais conçue à Moscou comme un «égalisateur de puissance» qui permet à la Russie de tenir son rang. Sa nouvelle doctrine de défense place l'OTAN en tête des menaces extérieures bien avant la prolifération nucléaire et le terrorisme (et pourtant...) et réaffirme le recours possible de la Russie aux armes nucléaires en cas de danger pour son existence. En 2009, l'élargissement de l'OTAN et le bouclier antimissiles sont considérés comme autant de menaces pour la sécurité nationale.

Par ailleurs, il s'en est fallu de peu que l'administration Obama soit tenue en échec sur le traité START, les sénateurs républicains ayant longtemps refusé de ratifier cet accord. En novembre 2010 encore, les 67 voix nécessaires à la ratification n'étaient pas réunies, un petit groupe de sénateurs conservateurs refusant le traité en l'état par crainte que la capacité des États-Unis de déployer leur système de défense antimissile ne soit restreinte par certaines formules du texte.

En 1991, le Sénat avait approuvé le traité START 1 signé par George Bush et Mikhaïl Gorbatchev par 93 voix

⁵Le problème des antimissiles se pose de la façon suivante : une situation est dite stratégiquement stable lorsqu'aucun des deux adversaires potentiels n'est tenté, si sa conduite est raisonnable, d'opérer une première frappe sur son adversaire. Cette situation repose sur un «équilibre des vulnérabilités garanties» dans lequel chacun des deux partenaires doit être relativement vulnérable et relativement invulnérable. Si l'un des deux est ou se croit invulnérable, il peut alors être tenté par une première frappe et son adversaire risque alors de relancer la course aux armements. C'est l'éternelle dialectique du glaive et du bouclier. Ce qui s'est passé dans les relations entre la Russie et les États-Unis. Lorsque ces derniers ont projeté d'installer des sites antimissiles en Pologne et en République tchèque, Vladimir Poutine a menacé de pointer de nouveau les missiles russes sur des «cibles en Europe» et annoncé que la Russie pourrait se retirer de l'accord de 1987 sur les forces nucléaires intermédiaires et geler le traité sur les forces conventionnelles en Europe. De même, en 2010, il déclarera le 1^{er} décembre dans un entretien diffusé par la télévision américaine CNN : «Dans la décennie à venir, nous aurons l'alternative suivante : ou nous trouvons un accord sur une défense antimissile et créons un accord de coopération à part entière ou... une nouvelle course aux armements commencera».

Le premier programme de défense antimissiles date de 1957 : c'est le système Nike Zeus, rebaptisé en 1962 système Nike X. En septembre 1967, ce sera le système Sentinel, puis Safeguard en mars 1969. Le 26 mai 1972 sera signé à Moscou par Nixon et Brejnev le traité ABM (*antiballistic missile*) qui prohibe tout système de défense antimissiles couvrant la totalité du territoire des États-Unis et de la Russie. Ce traité limitait à deux le nombre de sites de défense autour de la capitale et des silos de missiles intercontinentaux. Le 3 juillet 1974 ce nombre sera ramené à un. Le 23 mars 1983, le Président Reagan lancera l'IDS (initiative de défense stratégique). En mai 1993, l'administration américaine décidera de donner la priorité à la défense antimissiles de théâtre et, le 17 mars 1999, le Sénat des États-Unis votera le *National missile defense act* (programme qui semblait directement contraire au traité ABM ; le retrait de ce traité sera d'ailleurs annoncé le 13 décembre 2001).

Enfin, le 17 septembre 2009, les États-Unis prenaient la décision d'abandonner leur projet de bouclier antimissiles en Europe. Ce projet prévoyant le déploiement d'ici à avant 2013 de dix intercepteurs d'engins balistiques à longue portée en Pologne et d'un radar en République Tchèque. Ce projet était censé protéger les États-Unis et leurs alliés européens des missiles à longue portée tirés par les états comme l'Iran. Inconvénients : son coût financier, sa fiabilité qui n'était pas assurée, l'hostilité de Moscou. Au sommet de Lisbonne, le président russe Medvedev a évoqué une participation coopération de son pays au bouclier antimissiles dont l'Alliance Atlantique veut se doter, mais il n'a pas annoncé de participation russe certaine, Moscou réclamant une part «absolument égale dans ce projet» (*Les enjeux de la défense nationale antimissiles aux États-Unis*, Rapport du Sénat n° 417, 1999-2000, Xavier de Villepin, note p. 34 et suivantes consacrées à l'impact de la défense antimissiles sur les relations russo-américaines).

⁶Les traités START (*Strategic arms reduction treaty*) ont été précédés par les traités SALT (*Strategic arms limitation talks*). Alors que les seconds prévoient des réductions d'armements stratégiques, les premiers ne prévoyaient que des limitations de ces armements. SALT 1 date du 26 mai 1972, SALT 2 du 18 juin 1979. Le traité START 1 est intervenu en juillet 1991, START 2 en janvier 1993. Il devait expirer le 5 décembre 2009 : il limitait pour la Russie et les États-Unis le nombre des têtes nucléaires à 1550, mais il n'a jamais été approuvé par le Sénat des États-Unis. Entre temps, le 24 mai 2002, George Bush et Vladimir Poutine ont signé un accord SORT (*Strategic offensive reduction treaty*) prévoyant une réduction des deux tiers des armes stratégiques. À noter également, l'intervention le 8 décembre 1987 du traité de Washington sur l'élimination des forces nucléaires intermédiaires.

⁷*Le Moyen Orient à l'ère nucléaire*, Sénat, Rapport d'information n° 630, 2008-2009, Commission des Affaires étrangères et de la Défense (Jean François-Poncet, Monique Cerisier-ben Guiga).

pour et 6 contre. En 2002, il avait approuvé le traité de Moscou dit Sort (*Strategic offensive reduction treaty*) signé par George Bush et Vladimir Poutine par 95 voix contre 0. Le 22 décembre 2010, cependant, après une lutte de plusieurs mois et un forcing quotidien de plusieurs semaines, Barack Obama emportait la décision, 11 sénateurs républicains s'étant joints aux démocrates⁶.

Main tendue aux ennemis de l'Amérique : la Russie bien sûr mais aussi l'Iran et la Chine. Ici encore et plus qu'en ce qui concerne la Russie le désenchantement ne tardera pas à se faire jour. Initialement, sur le dossier du nucléaire iranien Barack Obama allait préconiser l'ouverture de discussions sans exiger au préalable la suspension de l'enrichissement de l'uranium. En 2009, à l'occasion du Nouvel An iranien, il adressera à Téhéran un message plein de respect pour la culture iranienne et qui, du point de vue politique, se voulait conciliant : «les États-Unis veulent que la République islamique d'Iran prenne la place qui lui revient dans la communauté des nations».

Cette ouverture pour autant ne devait pas trouver d'écho et l'on allait assister après la réélection en juin 2009 du président Ahmadinedjad à une dégradation des relations. Le président iranien ayant ordonné dès mars 2009 le démarrage de la production d'uranium enrichi, le président Obama passe à une politique de fermeté. Il apparaît à Washington que le temps des sanctions est venu et le 11 juin 2010 l'ONU sanctionne l'Iran et son programme nucléaire. Le Conseil de Sécurité adopte une résolution édulcorée mais acceptable pour la Chine et pour la Russie.

La crainte est de voir apparaître de proche en proche un Moyen-Orient multipolaire et nucléarisé⁷. La dissuasion qui avait joué entre les deux grands de la guerre froide ris-

quant de ne pas jouer dans une région où les conflits se sont multipliés ces dernières années⁸. Israël sans le déclarer détiendrait la bombe. Des programmes nucléaires clandestins auraient été découverts, après l'Iran en 2002, en Lybie en 2003, en Syrie en 2007. Le royaume saoudien pourrait s'appuyer sur sa relation privilégiée avec le Pakistan détenteur de l'arme nucléaire. Le principal risque serait égyptien. Quant à la Turquie, elle pourrait difficilement rester en dehors du processus d'enchaînement si l'Arabie saoudite et l'Égypte exerçaient une option nucléaire pour éviter une domination iranienne, la Syrie étant de son côté soupçonnée de développer des activités nucléaires illicites.

S'agissant de la Chine, comme on l'a fait observer, les deux pays entretiennent des relations ambiguës caractérisées par la compétition et le pragmatisme. Pour la Chine, les États-Unis sont, pour le moment, la seule véritable puissance mondiale à prendre en considération. De leur côté, les États-Unis accordent une importance stratégique à leurs relations avec Pékin⁹. Les États-Unis et la Chine sont les moteurs de la croissance mondiale mais si dans le domaine économique le partenariat entre les deux puissances est incontournable, il n'en va pas de même dans le domaine géostratégique où la concurrence voire la rivalité demeurent.

On a pu dans un passé récent s'inquiéter du manque de clarté de la position américaine évoluant entre «engagement» ou «containment». Dès 2006, après la visite à Washington du président Hu Jin Tao et la reprise des relations au sommet, il apparaissait que malgré la permanence des facteurs de tension : négociations commerciales, Taïwan, droits de l'homme, l'engagement dans la voie d'un partenariat semblait l'emporter sur l'endiguement. De fait, dès le 14 novembre 2009, dans un discours prononcé à Tokyo à la veille de sa visite à Pékin, Barack Obama déclarait que «les États-Unis et la Chine se porteront mieux s'ils travaillent ensemble», affirmant que les États-Unis ne veulent pas contenir la Chine. «Au contraire, l'émergence d'une Chine prospère peut être une force pour la communauté des nations», ajoutant :

Nous ne sommes pas d'accord sur tout... les États-Unis n'hésiteront pas à aborder la question du respect des valeurs que nous chérissons tous : le respect des religions et des cultures... car le soutien des droits de l'homme et de la dignité humaine est ancré aux États-Unis.

Mais il souhaitait évoquer ces problèmes «dans un esprit de partenariat plutôt que de rancœur». Pour autant sa visite à Pékin se soldera par un échec. Il repartira les mains vides en dépit de ses demandes sur les questions de la réévaluation du yen et du nucléaire iranien. En janvier 2009 d'ailleurs, on avait assisté à une période de tension après l'annonce de la vente par les États-Unis de 6,4 milliards de dollars de matériel de guerre à Taïpeh et la rencontre le mois suivant entre Barack Obama et le Dalai Lama.

⁸Souvent l'inattendu arrive. C'est à une contagion autre que nucléaire que l'on allait assister au Moyen-Orient. Si du moins, comme on l'a fait observer, on peut parler de contagion pour qualifier un mouvement populaire inspiré par le désir de plus de liberté et de démocratie sans que l'on sache au juste ce qui en sortira.

⁹*L'émergence pacifique de la Chine dans le monde*, Rapport du Sénat n° 400, 2005-2006 (Serge Vinçon, Hélène Luc, André Boyer, Jean-Guy Branger, Philippe Nogrix, Jean-Pierre Plancade), note p. 26.

¹⁰Barack Obama, discours prononcé à Tokyo le 14 novembre 2009 : «Les États-Unis sont nés dans les villes et dans les ports. Mais pour bien des générations nous sommes également une génération du Pacifique. Ce grand océan ne sépare pas l'Asie des États-Unis, il les relie. Ma propre vie est une partie de cette histoire, le Pacifique a contribué à forger ma conception du monde.»

Pourtant, en avril 2010 le président des États-Unis et son homologue chinois Hu Jin Tao s'entretenaient au téléphone et le dirigeant chinois annoncera sa participation au sommet de Washington sur la sûreté nucléaire. En marge de ce sommet qui se tiendra le 12 avril et qui aura pour thème la sécurisation des matières nucléaires, les deux dirigeants se rencontreront. Face à la menace iranienne et si l'on en croit la partie américaine, après la Russie acquise depuis septembre 2009 à l'idée de sanction, la Chine se serait rendue aux arguments de Barack Obama. Du côté chinois, on se montrait plus circonspect. Et de fait, on l'a indiqué, le 11 juin la Chine au même titre que la Russie, votera pour une résolution du Conseil de sécurité sanctionnant l'Iran mais de façon édulcorée.

En toute hypothèse, et face à la Chine les États-Unis vont déployer une nouvelle stratégie en Asie du Sud-Est. Washington renforcera ses liens avec les pays de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) inquiets du poids grandissant de Pékin alors que l'Asie du Sud-Est avait été ignorée par Georges Bush qui avait préféré se concentrer sur l'Inde. Le 19 janvier 2011, le Président Hu Jintao fait à Washington une visite d'État, la première d'un dirigeant chinois depuis 1997, trente et un ans après la visite «historique» de Deng Xiaoping à la Maison Blanche. Des contrats seront signés pour 45 milliards de dollars. La Chine commandera aussi 200 Boeings. La question de la monnaie n'avancera pas beaucoup, semble-t-il, et sur celle des droits de l'homme le dirigeant chinois reconnaîtra qu'il y a beaucoup à faire, ajoutant : «nous sommes désireux d'apprendre.»

LES AMIS DES ÉTATS-UNIS

Il s'agira ici et pour l'essentiel des pays membres de l'Alliance atlantique, plus précisément de la France, de l'Angleterre et de l'Allemagne. On l'a fait observer : dans l'esprit du président des États-Unis, les rapports de ces derniers avec l'Europe ne sont pas prioritaires. Sa culture, ses intérêts sont ailleurs, en Asie notamment¹⁰. Pourtant si la fin de la Guerre froide a changé la donne en Europe, il n'en reste pas moins que les États-Unis et les États de l'Europe occidentale ont à faire face à des périls qui leur sont communs. Ils agissent souvent de concert sur la scène internationale : les États-Unis sont engagés en Afghanistan, la France, l'Angleterre, l'Allemagne le sont aussi. Les uns et les autres pourraient être victimes d'une prolifération nucléaire au Moyen Orient. Ils sont les uns et les autres exposés au terrorisme international.

Il existe donc une véritable solidarité transatlantique. Elle n'est pas exclusive de quelque divergence de vue. On a parlé autrefois des «malentendus transatlantiques» pour qualifier la crise survenue entre les États-Unis et la France lorsque, on l'a dit, les premiers ont substitué à la stratégie de représailles massives celle de la riposte flexible ce qui a conduit la France à se doter d'une défense nucléaire et indépendante.

Les choses ont évolué. Alors que la logique nucléaire s'était jusque là assortie de quelques paradoxes diplomatiques, la détente entre adversaires potentiels s'accompagnant de tension entre alliés virtuels, la logique tout court a repris ses droits. Un rapprochement s'est opéré entre les États occidentaux dotés de l'arme nucléaire. Les États-Unis ont admis que la force de frappe de la France était une réalité (Déclaration d'Ottawa de 1974). La France s'est rapprochée des États-Unis, elle a réintégré les structures de l'OTAN. Crise aidant, elle s'est aussi rapprochée de l'Angleterre en matière de défense.

En revanche et non moins logiquement, des divergences sont apparues entre l'Allemagne et la France s'expliquant par le fait que celle-ci est dotée de l'arme nucléaire alors que l'autre ne l'est pas. La France en 1966 avait quitté les structures intégrées de l'OTAN ; en 2010, elles les a réintégré¹¹. On a expliqué ce retour (que certains d'ailleurs ont critiqué faisant valoir que son retrait en 1966 n'était pas justifié) par ce que l'on a appelé l'«américanisme» du chef de l'État français. Il est possible que l'équation personnelle du président français ait joué un rôle ; plus probablement, le fait qu'au fil des ans, on vient de l'indiquer, les États-Unis ont admis l'existence au sein de l'Alliance de forces de frappe indépendantes, cependant que la France devenait les années passant un des principaux contributeurs en troupes aux opérations de l'Alliance. Au demeurant, la décision prise en 2010 ne fera que couronner une évolution¹².

Depuis 1966, des accords avaient été conclus en vue de la coordination de l'emploi des forces. Lors de la crise des euromissiles en 1983, un conseil atlantique s'était tenu à Paris pour la première fois depuis le retrait français. Depuis 1992, la France avait envoyé des troupes en Bosnie, au Kosovo, en Afghanistan. En 1992, aussi, elle avait recommencé à participer au comité militaire (instance subordonnée, au même titre que l'État major international, au comité des plans de défense) comité militaire qui adresse des recommandations stratégiques aux politiques et des directives aux grands commandements ; l'État major international étant chargé lui de dresser les plans, d'évaluer les forces, d'analyser les théâtres d'opérations et de recommander les stratégies.

En 1966, la France du Général de Gaulle s'était retirée du comité des plans de défense. J. Chirac y avait envoyé un représentant en 1993, la France désormais va siéger au sein de ce comité mais Paris n'envisage pas de revenir dans le groupe de planification nucléaire. La France obtient un des deux commandements stratégiques de l'OTAN (Norfolk) jusque là dirigé par un Américain, dédié à la transformation de l'Alliance, également un commandement régional à Lisbonne qui héberge la force de réaction rapide de l'OTAN et s'occupe de l'Afrique et de l'Atlantique, à mi-temps avec les Italiens ; aussi le poste de n°2 de la pla-

nification des opérations à SHAPE en alternance avec les britanniques, position qui permet aux militaires français de participer à l'élaboration des plans d'opérations dans les théâtres extérieurs.

Pour autant, les forces armées françaises sont et restent nationales. La France conserve sa dissuasion nucléaire indépendante. Elle n'envisage pas, on l'a indiqué, de siéger au sein du groupe de planification nucléaire. La France conserve aussi sa liberté d'appréciation sur l'envoi de ses troupes. Elle ne placera pas de contingent en permanence sous commandement allié en temps de paix. C'est là ce que l'on pourrait appeler l'exception française et l'on rappellera ici les réserves formulées par le président Sarkozy lors du vote de la résolution 1887 du Conseil de sécurité le 24 septembre 2009. Rapprochement donc et avec les réserves que l'on a indiquées, entre la France et les États-Unis, aussi entre la France et le Royaume Uni, leur coopération en matière de défense nucléaire ayant été décidée en 2010.

En fait cette coopération ne date pas d'hier. Dès 1963, le gouvernement britannique proposait officiellement à la France de partager son savoir-faire nucléaire et allait jusqu'à envisager la constitution d'un plan d'objectifs communs. Au début des années 1970, une coopération fut envisagée par le président Pompidou et le gouvernement anglais travailliste mais il semble que ce dernier ait insisté sur la nécessité pour la France de participer au groupe des plans nucléaires de l'OTAN. À la fin de 1992, une commission mixte franco-britannique sur les questions de politique et de doctrine nucléaire est créée qui est rendue permanente en juillet 1993. Cette commission est un lieu d'échanges, de réflexions et de débats sur les questions nucléaires d'intérêt mutuel pour les deux parties. Elle est à l'origine de la reconnaissance dès 1993 par les dirigeants français et britanniques d'intérêts communs aux deux parties.

Le rapprochement qui a été opéré en 2010 entre la Grande-Bretagne et la France est donc le fruit d'une longue évolution qui a été accélérée par la crise économique et financière. De nombreux secteurs de la défense sont balayés par les accords intervenus mais l'un, le nucléaire, est plus sensible, et plus symbolique que les autres. Tout en garantissant le caractère indépendant de leur dissuasion, Londres et Paris scellent une coopération qui a été qualifiée de «sans précédent», visant à tester la performance des ogives nucléaires et la sécurité des arsenaux des deux pays dans l'installation française de Valduc en Bourgogne qui sera terminée en 2022. Du côté britannique, cette coopération prendra appui sur un centre de recherches installé à Aldermaston dans le sud de l'Angleterre.

¹¹ *Les enjeux de l'évolution de l'OTAN*, rapport du Sénat n°405, 2006-2007, Commission des Affaires étrangères et de la Défense (Jean-François Poncet, Jean-Guy Branger, André Rouvière).

¹² La réintégration de la France dans l'OTAN ne devait pas manquer d'avoir des incidences lors du déclenchement de l'intervention en Libye. Comme on l'a fait observer, cette intervention présente la particularité d'avoir été déclenchée avant même que son commandement et ses objectifs soient fixés. Après une semaine de pure «coalition» de pays volontaires, la première question a été tranchée à l'issue d'après discussions où la France a dû beaucoup concéder. Ce sera l'OTAN. Ce transfert a été voulu par l'administration OBAMA. Le 27 mars, les pays membres de l'OTAN se mettront d'accord à l'unanimité sur un transfert à l'Alliance atlantique du commandement de toutes les opérations militaires en Libye. L'Alliance assurera aussi la tutelle sur l'embargo maritime et la zone d'exclusion aérienne, sa mission excluant en revanche le principe d'une intervention directe. Cette décision avait été retardée par la France et la Turquie. La France obtiendra l'instauration d'un «groupe de pilotage politique».

Quinze accords préfigurent une mutualisation de certaines capacités militaires et industrielles. L'un des plus significatifs porte sur la création d'une force expéditionnaire commune interarmées. Cette force ne sera pas permanente mais disponible avec un préavis pour des opérations bilatérales au sein de l'OTAN ou en coalition. D'ici à 2020 une Force aéronavale d'attaque intégrée franco-britannique doit être déployée. Des équipements seront développés en commun pour les futures générations de sous-marins nucléaires. Enfin, d'autres coopérations porteront sur les satellites, le ravitaillement en vol des drones, la cybersécurité et les équipements anti-mines maritimes. Comme on l'a fait observer, un triangle nucléaire semble se dessiner entre la France, le Royaume-Uni et les États-Unis¹³.

Si l'on comprend qu'au sein d'une même alliance deux puissances nucléaires de rang moyen se rapprochent, on comprend aussi que des divergences puissent apparaître entre un membre de cette alliance doté de l'arme nucléaire, la France, et un autre membre qui n'en est pas doté, l'Allemagne. Ces divergences devaient porter sur le problème de la défense antimissiles. Au cœur de ce désaccord, des lectures opposées du rôle de la dissuasion nucléaire. La France insistant sur l'inclusion d'une phrase dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN, phrase portant sur l'impact qu'aurait sur les questions nucléaires le futur bouclier antimissiles de l'Alliance visant à protéger ses territoires des menaces balistiques provenant en particulier de l'Iran.

Pour Paris, ce bouclier devait être un «complément à la dissuasion nucléaire et non un «substitut». L'analyse de Berlin divergeait. Du point du ministre allemand des affaires étrangères Guido Westerwelle, partisan du désarmement nucléaire, la couverture qu'assurerait le bouclier antimissiles au dessus de l'Europe contribuerait à réduire l'utilité et la légitimité de l'arme nucléaire. À l'inverse, les officiels français insistaient pour que le «rôle clé» des armes nucléaires soit réaffirmé dans la doctrine stratégique de l'Alliance. Divergence profonde de points de vue donc. Dans ce conflit, la France devait rechercher l'appui du Royaume Uni et la déclaration franco-britannique sur la coopération en matière de défense devait prévoir que «la défense antimissiles est un complément et non un substitut à la dissuasion».

En définitive, Berlin renoncera à lier le lancement du bouclier antimissiles à un engagement collectif au désarmement. De son côté Paris n'exigera plus que la défense antimissiles soit explicitement présentée comme un simple complément de la dissuasion nucléaire. Le texte rappelle

que «la dissuasion fondée sur un dosage approprié de capacités nucléaires et classiques demeure un élément central de la stratégie d'ensemble de l'Alliance». «Aussi longtemps qu'il existera des armes nucléaires, l'OTAN restera une Alliance nucléaire». Le bouclier antimissiles est lui aussi présenté comme «un élément central» de la nouvelle stratégie mais seulement au titre de la défense collective.

Si l'on s'essayait à un bilan à mi-mandat de la présidence Obama en matière de défense et de relations internationales, ce bilan serait mesuré.

Sans doute, la politique de «la main tendue aux ennemis de l'Amérique» n'a-t-elle pas, loin s'en faut, donné les résultats escomptés. Mais, sans préjudice du fait qu'il restera en toute hypothèse à son auteur «l'honneur de l'avoir entreprise» (irréalisme diront les uns, générosité répondront les autres), des résultats sont à porter à son crédit. Il ne serait pas Américain s'il n'était pas réaliste¹⁴. À mettre à son crédit, l'adoption par le Conseil de Sécurité le 24 septembre 2009 de la résolution 1887 demandant aux signataires du TNP de respecter leurs obligations, la reprise des négociations avec la Russie au sujet du traité START, sa signature à Prague le 8 avril et sa ratification par le Sénat des États-Unis en décembre 2010, la renonciation à la défense antimissile telle qu'elle avait été conçue par ses prédécesseurs et l'association (en pointillés...) de la Russie et de la France à un nouveau projet antibalistique dans le cadre de l'OTAN.

Sans doute, la victoire des républicains aux élections de mi-mandat a-t-elle compliqué la tâche du Président des États-Unis¹⁵. Mais il ne faudrait pas perdre de vue que «c'était prévu» (et prévu de longue date) par les pères de la Constitution qui ont voulu instituer un régime de séparation et d'équilibre entre les pouvoirs, un régime dans lequel le pouvoir arrête le pouvoir.

S'agissant des alliés des États-Unis, il semble que le bilan soit largement positif : la France a réintégré les structures de l'OTAN, elle s'est rapprochée de la Grande-Bretagne, les tensions survenues entre elle et l'Allemagne se sont apaisées. Cependant, ici encore, ces succès sont en demi-teinte. La France s'est montrée réservée à l'égard de l'éradication du nucléaire, elle a réintégré l'OTAN mais en préservant sa liberté d'action en matière de défense. Elle n'a accepté l'idée d'une défense antimissiles que sous une forme édulcorée. Un bilan donc en demi-teinte, mais n'est-ce pas le lieu de rappeler avec Paul Valéry que «si le monde ne vaut que par les extrêmes, il ne vit que par les moyens», surtout lorsque ces «moyens» savent, comme on l'a dit, prendre au bon moment, la bonne décision.

¹³Une illustration de la solidarité entre les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France et des distances prises par l'Allemagne allait être fournie par les événements survenus en Libye à partir du 15 février 2011 : manifestation à Benghazi suivie d'une répression. Le 17 mars, le Conseil de Sécurité adoptera une résolution autorisant l'usage de la force contre la Libye. La résolution présentée par la France et parrainée par le Royaume Uni et le Liban autorise les États membres «à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils», tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère. La résolution établit également une interdiction de tous les vols dans l'espace aérien de la Libye «à l'exception des vols humanitaires ou d'évacuation d'étrangers». Elle renforce les sanctions déjà infligées au régime libyen en février, notamment l'embargo sur les armes et le gel des avoirs du colonel Kadhafi et de ses proches. Cette résolution «a pour unique objectif de répondre à l'appel lancé par le peuple libyen» ainsi qu'à la demande de la ligue arabe d'établir une zone d'exclusion aérienne. Il fallait une majorité de 10 voix sur 15. Deux membres permanents (la Chine et la Russie) se sont abstenus. Les trois autres abstentions sont le fait de l'Allemagne, du Brésil et de l'Inde. La position de l'Allemagne devait être défendue par Angela Merkel devant le Bundestag. Selon elle, le colonel Kadhafi doit partir, mais le recours à la force n'est pas la solution. Il faut aggraver les sanctions économiques contre la Libye.

¹⁴On en prendra conscience le 1^{er} mai 2011, lorsqu'il apportera la preuve de sa capacité à prendre une décision difficile, faisant taire ceux de ses adversaires qui mettaient en doute sa faculté de prendre une décision de cette nature.

¹⁵Au Congrès, Barack Obama va devoir composer avec une Chambre des Représentants dominée par les républicains (242 contre 193 démocrates) ; il dispose au Sénat d'une faible marge : 53 démocrates contre 47 républicains.

FORCE 7

L'Association des Internationalistes accueille dans cette rubrique des billets exprimant très librement le point de vue de leur auteur sur telle ou telle question intéressant notre domaine scientifique ou les structures et politiques universitaires et de recherche qui s'y rattachent. Les contributions doivent être courtes, et la direction d'Aquilon se réserve le droit de vérifier leur conformité à l'objet de l'Association et aux usages de l'Université française. Les points de vue exprimés n'engagent bien évidemment que leurs auteurs.

Pas de place pour les «relations internationales» dans l'université

Serge Sur

Rédiger une thèse en relations internationales est aujourd'hui en France une activité à risque. Une fois docteur, le jeune chercheur pourra en effet postuler une qualification de Maître de conférences devant le Conseil supérieur des universités (CNU). En l'absence de section spécifique à ce champ, il devra le plus souvent se tourner vers celle de «Science politique» (4^e section du CNU). Et c'est là que les difficultés commencent. Mais cette section n'est pas la seule à avoir un type de comportement qui décourage de jeunes chercheurs dont l'apport est original et utile, parce qu'ils s'attachent à des synthèses qui empruntent à plusieurs champs du savoir.

Une absence dommageable

Depuis de longues années, divers universitaires et spécialistes militent pour que soit reconnue dans l'université française une discipline «Relations internationales». Elle emprunte au droit international, à l'économie politique internationale, aux études de défense, aux études politiques, à la géographie, à l'histoire, aux questions stratégiques, sans se confondre avec aucune de ces disciplines ou de ces champs. Elle existe dans de nombreux pays comparables à la France, elle est une discipline reine aux États-Unis.

L'absence de reconnaissance de cette discipline, qui serait consacrée par une section du CNU, permettant l'identification de doctorats correspondants et le recrutement de spécialistes a des conséquences dommageables pour la recherche française. Nombre de jeunes chercheurs sont en effet attirés par ce champ, qui ne trouvent pas de domaine où inscrire leurs travaux. Ils sont conduits à se rattacher de façon plus ou moins lâche à d'autres disciplines, et bien entendu se voient récusés par chacune d'elles comme insuffisamment spécialisés.

Ce n'est pas la seule conséquence négative de l'absence officielle des «relations internationales» dans l'université – absence officielle parce qu'il existe malgré tout quelques Masters, et que certaines universités acceptent de donner ce label à des thèses soutenues dans d'autres disciplines de

rattachement. Mais les chercheurs universitaires français sont trop peu invités dans les colloques internationaux, et participent insuffisamment à un débat international très riche. Mais il n'existe que très peu de centres universitaires disposant de la taille et des moyens leur permettant de développer efficacement leur activité. Mais les centres ou instituts de recherche extérieurs à l'université ne disposent pas d'un vivier suffisant où pouvoir recruter de nouveaux membres, sauf à prendre les produits des universités américaines.

Américaines, là est le fond du problème. Déjà, l'étude des relations internationales est considérée comme une discipline américaine. Lisons les ouvrages qui traitent de la théorie des relations internationales : la quasi totalité des auteurs mentionnés sont américains, et le plus obscur d'entre eux se voit doter d'une dignité et d'un intérêt qui sont le fruit de la puissance américaine davantage que de ses qualités intrinsèques. L'héritage immense de la culture européenne, en commençant par l'Antiquité, se trouve ainsi sacrifié ou méconnu au profit d'auteurs qui souvent reprennent de façon chic et choc des concepts bien connus – ah, le *Soft Power*, le *Hard Power*, le *Smart Power*, qui ne sont que des banalités ! Quant aux plus prometteurs des jeunes chercheurs français, ils sont conduits à s'expatrier pour trouver des endroits où développer leurs travaux.

Que faire ?

Alors, que faire ? D'abord, ce qu'il ne faut pas faire : il ne faut pas maintenir l'inertie actuelle, faute de quoi on verra apparaître dans les années à venir des établissements privés, filiales d'universités américaines ou anglaises, qui formeront en anglais nos futurs chercheurs, suivant leurs concepts et intérêts. Que l'on enseigne en anglais, au moins partiellement, n'est pas un problème, mais une langue et surtout son usage exclusif portent en eux sa culture, ses références et contribue à la dépossession intellectuelle de ceux dont elle n'est pas l'idiome maternel. Il

ne faut pas non plus se diriger vers un syncrétisme inconsistant, où l'on tenterait d'amalgamer dès les premières années d'enseignement supérieur des disciplines multiples du champ international. Il est bon que chacun élargisse et approfondisse son étude à partir d'une discipline fondamentale, qui lui donne rigueur et méthode, qu'il s'agisse du droit, de l'économie, de l'histoire, ou autres.

C'est au stade du Master, du doctorat et du post-doctorat que la question de la formation et du recrutement d'enseignants-chercheurs en relations internationales se pose de la façon la plus directe. Une politique de création de Masters pluridisciplinaires en la matière mériterait d'être structurée, au-delà des initiatives individuelles actuelles. Une Maison, ou École de Relations internationales, pourrait ainsi être envisagée. Pour le recrutement, on se heurte à la rigidité des sections du CNU et à leur persévérance de l'être dans l'être. Pourquoi ne pas accepter la constitution d'une section transversale, formée par des représentants des différentes sections intéressées ? Elle pourrait procéder suivant deux voies cumulatives : d'un côté

qualifier des candidats disposant déjà d'une qualification principale dans une discipline du champ ; de l'autre qualifier directement des candidats ayant soutenu des thèses et présentant des travaux qui le justifieraient.

Il est en toute hypothèse souhaitable que l'on dépasse de stériles oppositions disciplinaires et de néfastes affrontements entre lobbies universitaires pour songer, pour une fois, à l'intérêt commun, comme tente de le faire, sur un autre registre, l'Association des internationalistes (association-des-internationalistes.org).

Serge Sur

Professeur à l'Université Panthéon-Assas

Directeur du Centre Thucydide – Analyse et recherche
en relations internationales

Directeur de l'Annuaire Français
de Relations Internationales (AFRI)

Rédacteur en chef de Questions internationales

Tribune parue dans le Monde, 22 juin 2011

CARTULAIRE

20^e anniversaire du Triangle de Weimar (Paris, 12 septembre 2011)

L'École nationale d'administration organise le 12 septembre sur son site parisien (2 avenue de l'Observatoire, 75006 Paris), à l'occasion de la présidence polonaise de l'Union européenne et de la présidence française du G8/G20, une manifestation pour célébrer le 20^e anniversaire du Triangle de Weimar. Y participeront plusieurs personnalités telles que Cornelia Pieper, Secrétaire d'État au ministère allemand des affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher et Hubert Védrine, anciens ministres des affaires étrangères, Pierre Sellal et Christian Masset, respectivement Secrétaire général et Directeur général de la mondialisation au Quai d'Orsay.

Seront évoqués plusieurs problématiques communes aux pays du «Triangle de Weimar» : avenir de la politique de voisinage et de la politique de défense et de sécurité, et organisation de la gouvernance mondiale. Le programme sera diffusé dans le courant de l'été au public de l'Association des Internationalistes.

Soutenance de thèse : «De la déviance en relations internationale»

Madame Soraya Sidani a soutenu sa thèse, dirigée par M. Bertrand Badie, professeur des Universités à Sciences Po Paris, le 29 juin 2011 à l'École doctorale de Sciences Po

Paris : «De la déviance en relations internationales. Les États en marge du système onusien : entre contraintes d'intégration et stratégies de puissance.»

Composition du jury : M. Andrew Williams, Professeur à l'Université de Saint-Andrews (Royaume-Uni) ; M. Frédéric Ramel, Professeur des Universités à Paris XI ; M. Thomas Lindemann, Professeur des Universités à l'Université d'Artois ; M. Joseph Maila, Ancien Recteur de l'Institut Catholique de Paris, Directeur de la Prospective au Ministère des Affaires Étrangères et Européennes ; M. Bertrand Badie, Directeur de thèse, Professeur des Universités à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

Parution : *L'engagement militaire français en Afghanistan de 2001 à 2011*

BARAT-GINIES, Oriane, *L'engagement militaire français en Afghanistan, 2001-2011*, Paris, L'Harmattan, juin 2011, 166 p. Préface du général de division Vincent Lafontaine.

Présentation de l'éditeur : «La France intervient militairement en Afghanistan depuis septembre 2001 dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, mais aussi pour assurer la sécurisation et la stabilisation du nouvel État afghan. Reprenant la chronologie du conflit le plus sanglant connu par l'OTAN, ce livre propose une analyse des tensions entre politiques et militaires, dans leurs nécessaires coordinations et constantes interactions.»