

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

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

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LES RELATIONS INTERNATIONALES EN 2018

PAR

JEAN-PAUL PANCRACIO (*)

La première difficulté que représente pour son auteur un article de synthèse annuelle sur les relations internationales est d'identifier en premier lieu des axes sur lesquels une diversité considérable d'événements est susceptible de venir s'organiser. Et, en cela même, il convient d'en éviter une seconde : la tentation du lieu commun. Que le monde soit violent et chaotique, on le sait depuis que l'homme écrit son histoire ; qu'il soit difficile à organiser et à pacifier, on le sait depuis 1919, début d'un siècle de multilatéralisme planétaire souffreteux en dépit d'une incontestable dynamique.

Le parti adopté est donc celui de la synthèse relative, celle qui prend appui sur les événements objectifs les plus marquants de l'année écoulée, en tentant d'en dégager des tendances signifiantes, sans chercher à faire entrer la complexité des relations internationales dans des catégories intellectuelles préfabriquées autant que réductrices. Cet essai de synthèse des relations internationales en 2018 est ainsi organisé autour de cinq thématiques : la part de l'inattendu, un périmètre de guerre circonscrit mais actif, une extension du domaine de la lutte, le multilatéralisme en souffrance, ce qui ne signifie pas pour autant qu'une vision chaotique du monde actuel, idée tant et tant de fois ressassée, soit pertinente. Il est en train de se réinventer sur des lignes qui déjà se dessinent.

LA PART DE L'INATTENDU

Le rapprochement entre les deux Corées

Un esprit d'apaisement s'est emparé du pays du matin frais. Il s'agit probablement du fait international le plus marquant de l'année 2018. L'initiative est venue du Kim Jong-un, le *leader* nord-coréen qui ne s'est toutefois pas engagé dans cette nouvelle voie sans consulter au préalable les autorités de Pékin.

(*) Professeur émérite à l'Université de Poitiers (France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

Il y a eu trois rencontres intercoréennes (avril, mai, septembre) et le 12 juin, la rencontre entre le président Trump et Kim Jong-un, à Singapour. Si on s'en tient aux deux Corées, il est indéniable qu'un nouvel esprit d'apaisement règne désormais sur la péninsule, jadis connue pour être « le pays du matin frais ». A tel point que le *leader* nord-coréen considère que les rencontres intervenues en 2018 avec son homologue du Sud, même si elles ne se sont pas traduites par des engagements formels, constituent *de facto* un accord tacite de non-agression.

Reste que, sur le fond des discussions, où revient dans le jeu la relation avec les Etats-Unis, il est encore permis de douter d'une réelle volonté de Kim Jong-un d'accepter une dénucléarisation de son pays, qui annihilerait un programme auquel il a consacré tant d'efforts au détriment du développement économique, même si ce dernier a néanmoins quelque peu progressé et qu'il est devenu la nouvelle priorité du gouvernement. Cette dénucléarisation demeure l'une des conditions posées par les Etats-Unis pour envisager une levée des sanctions pesant sur le régime de Pyongyang. Or cette exigence unilatérale et péremptoire est considérée par Kim Jong-un, non sans raison, comme une façon de clore les négociations avant qu'elles ne commencent. Un signe fort de la part de la Corée du Nord, probablement le moins douloureux, serait d'accepter dans un premier temps une mission internationale d'experts pour valider le démantèlement effectif de son site d'essais nucléaires auquel elle prétend avoir procédé. Nettement, plus problématique serait la deuxième phase, celle de la destruction de ses capacités « missiles », sans parler de la troisième, celle d'un désarmement nucléaire total.

Kim Jong-un agit dans cette affaire en fin stratège. Il sait que pour franchir un pas de plus dans la pleine reconnaissance, on devrait dire l'acceptation et l'intégration de son régime dans les relations internationales, il lui faut assumer désormais le développement économique de son pays. Mais il ne peut envisager d'y parvenir sans établir au préalable un climat de confiance mutuelle avec son voisin du Sud, puissance technologique et économique qui pourrait aussi s'avérer un relais diplomatique de premier ordre pour obtenir un jour prochain, peut-être, la levée du lourd dispositif de sanctions internationales qui frappe toujours la Corée du Nord.

Le rapprochement entre l'Ethiopie et l'Erythrée

Le 29 mars, Abiy Ahmed, de la communauté majoritaire Oromo, a été nommé Premier ministre d'Ethiopie. Dès le 1^{er} juillet sont intervenus des gestes de paix historiques entre les deux pays, en prélude à des engagements officiels. Le premier fut la signature à Asmara, capitale de l'Erythrée, d'une Déclaration conjointe de paix et d'amitié marquant la fin de vingt années d'état de guerre entre les deux pays. Il fut suivi de la visite officielle de trois jours du Président érythréen en Ethiopie et de la signature, le 11 septembre, d'un accord de paix dont l'un des aspects – et non des moindres – prévoit la démilitarisation de la frontière commune.

Cet accord de paix conclu sous les auspices de l'Arabie saoudite ne peut être qu'un élément positif pour le développement économique de l'ensemble de la Corne de l'Afrique dans les prochaines années. Sa conséquence la plus immédiate fut la résolution, adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 14 novembre, décidant à l'unanimité la levée des sanctions internationales (notamment un embargo sur les armes et un gel d'avoirs économiques) qui pesaient sur l'Erythrée et en faveur de laquelle l'Ethiopie, membre non permanent, s'était beaucoup investie en interne pour vaincre les ultimes réticences américaines. Pour que cette région – Somalie mise à part – soit totalement apaisée, il reste toutefois à aller vers un autre accord, entre l'Erythrée et Djibouti, afin de mettre un terme à leur différend frontalier remontant à 2008. La résolution du Conseil de sécurité du 14 novembre n'a pas manqué d'y faire référence.

Les prémisses d'un possible accord de paix entre la Russie et le Japon et un accord effectif sur la Caspienne

Entre la Russie et le Japon, aucun traité de paix n'a été signé à la fin de la Seconde Guerre mondiale. La raison en fut la prise de possession de l'archipel des Kouriles, entre Hokkaidô et le Kamtchatkan par l'Union soviétique, lors des derniers jours du conflit, ce qui fut pratiquement la seule manifestation de son entrée en guerre tardive contre le Japon. Sur cette dépossession que n'a jamais acceptée le Japon, l'Union soviétique puis la Russie s'étaient obstinément refusées à toute discussion. Cependant, la Russie de 2018, malmenée par les sanctions américaines et européennes depuis son annexion de la Crimée et son soutien aux séparatistes ukrainiens, a tout intérêt à s'ouvrir vers l'Est. L'initiative d'un rapprochement pouvant conduire à la signature d'un accord de paix historique avec le Japon est ainsi venue, le 12 septembre, du président Poutine. De Vladivostok, où avait lieu une rencontre Russie-Chine-Japon, et parallèlement à sa proposition de la pérenniser entre les trois puissances en un forum économique annuel, le Président russe fit au Premier ministre Shinzo Abe, présent à ces discussions, la proposition inattendue de conclure un traité de paix d'ici la fin de l'année 2018, sans conditions préalables. Quelque peu incrédule, Shinzo Abe a tardé à donner sa réponse. Néanmoins, la proposition russe s'est avérée crédible et des préalables ont commencé à se mettre en place. Une rencontre officielle en vue d'un traité devrait intervenir entre les deux pays durant le premier semestre 2019, si toutefois le projet n'est pas perturbé par des crispations nationalistes au sein de la société civile comme des gouvernements d'un côté ou de l'autre sur la question des Kouriles.

En Asie, un autre signal de paix est venu de l'accord historique sur un nouveau statut de la mer Caspienne que sont finalement parvenus à signer, le 12 août à Aktaou (Kazakhstan), la Russie, l'Iran, le Kazakhstan, l'Azerbaïdjan et le Turkménistan. Il est l'aboutissement de vingt années de négociations. Cette fausse mer, qui est juridiquement un lac salé

– au demeurant le plus vaste au monde avec ses 371 000 km² – au sens du droit international dès lors qu'elle ne communique par voie naturelle avec aucun espace maritime, était devenue une source de tension entre ses Etats riverains. Son sous-sol recèle en effet d'importantes ressources en hydrocarbures (50 milliards de barils de pétrole et 300 000 milliards de m³ de gaz naturel). Cette manne potentielle avait exacerbé les questions de partage et de délimitations territoriales, la dissolution de l'Union soviétique en 1991 ayant fait passer le nombre de riverains de deux à cinq. Le principe de l'accord est de dissocier la surface des eaux qui reste pour l'essentiel un espace commun partagé – ce qui permettra à la Russie, qui y fait naviguer une flotte de guerre, de contrôler de fait un vaste espace allant du delta de la Volga jusqu'aux côtes de l'Iran. Les fonds marins, en revanche, sont répartis en zones d'exclusivité attribuées aux différents riverains. C'est un régime juridique particulier qui a ainsi été mis en place, original tout en empruntant beaucoup au droit de la mer pour ce lac-mer international de dimensions équivalentes à celles de la mer Noire et relié artificiellement aux mers libres par des canaux qui traversent en direction du nord le territoire russe (1).

La recherche d'un accord avec les Talibans en Afghanistan

Dans le domaine de l'aléatoire et de l'improbable a été entrepris par les Etats-Unis, à partir du 31 juillet 2018, un dialogue direct avec les Talibans afghans, dans le contexte d'une volonté du président Donald Trump de retirer ses forces du pays. Le moment pour négocier est pour le moins critique puisque les Talibans n'ont jamais été aussi forts en termes de présence territoriale depuis les débuts de l'intervention militaire coalisée d'octobre-novembre 2001. Ce dialogue s'est certes traduit par une première rencontre officielle entre les deux parties le 13 octobre, mais il est aussi un encouragement donné aux Talibans de chercher à intensifier en leur faveur le rapport de forces – ce qu'ils font au moyen d'attentats meurtriers dans la capitale mais aussi d'attaques en force contre des convois ou bases militaires. Le 20 octobre, à l'occasion des élections législatives, scrutin combattu par les Talibans et par Daech, de nombreux attentats ont été commis à Kaboul. Ils n'ont pas cessé depuis.

En définitive, ce sera peut-être aussi une des leçons de l'année 2018, à savoir que toutes ces avancées démontrent qu'il est possible et souvent fructueux de s'émanciper d'un mode de raisonnement binaire fondé sur l'opposition absolue du bien et du mal, qui se traduit souvent par la diabolisation idéologique de la partie adverse : une façon d'appréhension de la réalité qui, en niant sa complexité, ses entrecroisements, s'avère le pire ennemi de la diplomatie (2). Le binaire est le mode de fonctionnement

(1) Sur cette question, cf. Centre d'Etudes stratégiques de la Marine, « La mer Caspienne : lac continental ou bastion stratégique ? », *Brèves marines. Géopolitique des océans*, n° 218, déc. 2018.

(2) Sur la question des valeurs dans le champ de la négociation diplomatique, cf. Jean DE GLINIASTY, *La Diplomatie au péril des « valeurs »*, L'Inventaire, Paris, 2018, pp. 41-49.

des ordinateurs. Le cerveau humain n'est peut-être pas aussi rapide, mais il peut faire bien mieux que cela.

UN PÉRIMÈTRE DE GUERRE CIRCONSCRIT MAIS ACTIF

Cette année de tensions multiformes a néanmoins contenu le périmètre de la guerre. Celui-ci s'est trouvé en effet circonscrit, d'une part, à la Syrie et au Yémen, où subsiste une situation de conflit armé internationalisé : les deux pays ont continué en 2018 à être les deux principaux champs d'affrontements armés internationalisés dans lesquels s'expriment la rivalité entre les deux grandes familles du monde musulman du Proche- et du Moyen-Orient, sunnisme et chiisme. D'autre part, en Afrique sahélienne et sub-saharienne, des groupes terroristes comme AQMIL et Boko Aram sont toujours à l'œuvre.

Le conflit yéménite

2018 fut la quatrième année de ce conflit ravageur opposant le gouvernement soutenu par l'Arabie saoudite et ses alliés émiratis aux rebelles Houtis soutenus par l'Iran.

Cette guerre est entrée en 2018 dans une autre dimension en raison de la catastrophe humanitaire sans précédent qu'elle a créée et qui frappe principalement les enfants, massivement touchés par la malnutrition. En octobre et novembre 2018, il mourait au Yémen un enfant toutes les dix minutes. Il a fallu en arriver là pour que les Etats-Unis demandent à l'Arabie saoudite et à la coalition qui l'entoure (Emirats arabes unis en particulier) de cesser les bombardements aériens, ajoutant à cette pression diplomatique la décision d'interrompre le ravitaillement en vol des avions de chasse de la coalition.

Une fragile perspective d'un futur accord de sortie du conflit s'est néanmoins fait jour. En décembre, les deux parties ont conclu à Stockholm un « accord de sortie du conflit ». Ce n'est pas encore un accord de paix mais un simple engagement à ouvrir des négociations. On sait la portée toute relative qu'il faut donner à ce type d'accord, toujours à la merci d'une recrudescence des combats sur le terrain et des accusations réciproques de mauvaise foi qui peuvent en résulter. L'un des points-clefs sur lesquels on s'est entendu à Stockholm est le départ des forces armées des rebelles Houtis du port névralgique d'Hodeïda par lequel passe en temps normal la plus grande partie des approvisionnements de la population. Un accord de paix, s'il intervenait, pourrait bien signifier une nouvelle division du pays entre Nord et Sud, qu'il a déjà connue par le passé. Resterait encore à régler la question de la présence de groupes terroristes dans l'Est, affiliés à Al Qaïda. Pour l'heure, l'Organisation des Nations Unies (ONU) s'appuie toujours sur un projet d'accord de paix et de reconstruction visant à la création d'un gouvernement de transition et à l'organisation d'élections pour pouvoir passer ensuite à l'élaboration d'une nouvelle constitution.

Le conflit syrien

En Syrie, 2018 a confirmé plus que jamais l'existence de deux guerres parallèles. D'une part, celle menée par les forces fidèles au président Bachar Al Assad, constituées par l'armée régulière syrienne, la force d'intervention de l'armée russe et la milice Hezbollah sous influence iranienne : cet ensemble combat tous les groupes qui se sont insurgés contre le régime en place. D'autre part, celle de la coalition formée autour des Etats-Unis pour lutter et anéantir Daech, dont les forces résiduelles sont maintenant confinées au Nord-Est, près de la frontière avec l'Iraq. Outre des actions de bombardements aériens qui se sont faites plus sporadiques durant cette année, la coalition entretient encore au sol des forces spéciales. C'est dans ce cadre que 200 commandos français sont déployés dans le nord-est de la Syrie, à Manjib, à l'ouest de l'Euphrate. Toutefois leur présence est directement fonction du maintien de la présence militaire américaine. Ils ne pourraient pas se maintenir sans elle, ne serait-ce que parce que leur évacuation tout comme l'exfiltration des blessés dépendent des capacités militaires des Etats-Unis.

Or, le 19 décembre, Donald Trump annonçait sur Twitter sa décision unilatérale de retirer les forces américaines de Syrie, une décision prise sans aucune consultation des alliés des Etats-Unis présents sur le théâtre syrien et contre l'avis de ses plus proches conseillers : « *ils rentrent tous et ils rentrent maintenant* » ! L'argument avancé était que Daech étant vaincu, il convenait de se retirer. Dans le même temps, Donald Trump déclarait, non sans contradiction, qu'il entendait laisser le soin à la Turquie de mener à terme l'anéantissement de l'Etat islamique, ce qui supposerait qu'elle intervienne sur une certaine profondeur du territoire syrien, au risque qu'elle en profite pour anéantir les forces kurdes de l'YPG (Unités de protection du peuple) stationnées dans le nord-est de la Syrie. Publiquement désapprouvée par ses alliés européens, français et britannique, cette décision brutale a été ensuite nuancée, comme par habitude, pour dire que ce retrait se ferait de manière appropriée, sans qu'un calendrier précis ait toutefois été annoncé.

Le risque le plus clair d'une telle anticipation serait de laisser le sort des Kurdes de Syrie, qui ont joué, avec les Kurdes d'Iraq, un rôle essentiel dans la lutte contre Daech, dans les mains de la Turquie, pour peu que la Russie la laisse opérer. D'autant que les Kurdes risquent d'être finalement la seule cible de l'armée turque si se vérifie l'annonce faite le 13 janvier 2019 par les Forces démocratiques syriennes (FDS), également appelées « coalition arabo-kurde », qu'elles sont en train de bouter hors de Syrie, avec l'aide de la coalition internationale, les derniers éléments de Daech encore présents au Nord-Est et que ceux-ci y vivent leurs derniers jours (3).

(3) *Le Monde*, 14 janv. 2019.

Autre fait marquant, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni ont procédé à des frappes aériennes en Syrie le 14 avril 2018, sur trois sites liés au programme d'armement chimique du régime (dans la région de Homs pour la France). Il s'agissait de répliquer à l'usage d'armes chimiques le 7 avril, à Douma, contre les insurgés qui y étaient encore retranchés, mais en même temps contre la population civile de la ville (40 morts). On sait à quel point ce type d'arme, strictement interdit par les conventions internationales, a des effets indiscriminés. C'est ce franchissement de la « *ligne rouge* », selon la formule du Président français, que les alliés occidentaux ont décidé de sanctionner, ce qu'ils n'avaient pas fait lorsqu'en 2013 un tel procédé avait déjà été utilisé par le régime syrien. Les velléités de la France du président Hollande s'étaient alors heurtées au refus du président Obama.

Aux marges de quatre Etats, le peuple kurde, qui a pris une part très active et payé un lourd tribut au combat contre Daech, est toujours en attente si ce n'est d'un territoire indépendant, à tout le moins d'une autonomie régionale qu'il espère à l'instar de celle qu'il avait provisoirement conquise en Iraq depuis plus d'une décennie au gré de la désintégration relative du pays. Le président turc Recep Tayit Erdogan a exprimé en décembre 2018, à la suite de l'annonce d'un prochain retrait des forces américaines opérant en Syrie, sa volonté de s'attaquer directement aux Kurdes établis le long de la frontière turco-syrienne.

Une année de plus dans la guerre contre le terrorisme

En premier lieu, la défaite militaire de Daech s'est confirmée au cours de l'année 2018. L'organisation terroriste, qui prétendait fonder un Etat islamique à partir des conquêtes territoriales qu'elle avait réalisées, en profitant de l'affaiblissement d'Etats en crise sur l'espace desquels elle empiétait, a perdu une grande partie de ses capacités d'action armée. Cela ne signifie cependant pas que le risque terroriste dont elle est porteuse ait disparu. L'organisation a su faire la démonstration par le passé de ses capacités en termes de polymorphisme. Tout en enregistrant un recul en termes d'occupation territoriale, elle n'a pas totalement disparu des théâtres iraquien et syrien.

Daech se redéploie et reste tout particulièrement présent en Iraq, où 2018 a été une année électorale marquée par la victoire de l'imam chiite Moktadar Al-Sadr, mais aussi l'année d'une stabilisation inaccomplie tant le poids politique et militaire des milices aux affiliations diverses y est important. Après l'élimination d'Al Qaïda, présent dans le pays depuis 2006-2007, Daech a pris le relais. Depuis 2014, outre l'armée régulière, plusieurs milices luttent contre les cellules du groupe terroriste, dont les effectifs plus ou moins mouvants et qui n'ont plus de bastion territorial sont encore estimés à 30 000 hommes. La principale est la milice Badr, regroupant principalement des Chiites proches du régime iranien. Avec elle, trois autres milices se sont positionnées sur le territoire : la milice

Al-Fatih proche d'Ali Khamenei, le guide suprême iranien, les Sistanistes proches du régime iraquien et de l'ayatollah Ali Al-Sistani, la plus haute autorité religieuse d'Iraq ; les Sadristes (milice al-Sadr), nationalistes religieux hostiles à l'Iran et dans la mouvance du nouveau Premier ministre issu des élections législatives du mois de mai. L'Etat cherche plus ou moins à les contrôler et à les organiser, mais elles n'en constituent pas moins une menace pour sa stabilité et un véritable défi s'il veut éviter un nouveau délitement dans les années qui viennent.

La coopération israélo-égyptienne au Sinaï s'est poursuivie dans le cadre de la lutte contre le groupe Wilaya Sinaï, rattaché explicitement à Daech et implanté dans le nord du Sinaï, à proximité de la frontière israélienne et de la bande de Gaza. A cet égard, le président égyptien Al-Sissi n'a pas remis en cause une coopération discrète mais effective, qui prend sa source dans le traité bilatéral de 1979, en dépit des réticences qui se font jour dans la population égyptienne. Israël n'intervient à ce jour au Sinaï qu'au moyen de son aviation.

Au Sahel et au Nigeria, les groupes terroristes ne désarment pas. Le 2 juillet, à l'occasion du sommet de l'Union africaine de Nouakchott, le président Macron et les chefs d'Etat du G5 Sahel, organisation engagée dans l'opération Barkhane aux côtés de la France (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad), ont pu faire le point sur les résultats de la lutte contre les groupes djihadistes du Sahel. La perspective qui en est ressortie est celle d'un engagement à long terme. Après quatre années, il serait inapproprié de parler en l'occurrence d'enlisement tant sont rudes les coups portés à ces groupes, ainsi que l'a démontré la mise hors de combat par l'armée française de plusieurs dizaines de leurs combattants le 23 novembre. Il n'en reste pas moins que l'Algérie n'a pas joué jusqu'à présent dans le Sud Sahara le rôle pacificateur qui lui était dévolu par l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali signé à Alger en 2015 (4), notamment dans la lutte contre les divers trafics connectés aux groupes terroristes des régions du nord du Mali (Gao, Tombouctou, Kidal) et qui utilisent son territoire. Cela étant, les groupes signataires ne les ont pas plus respectés, dans un contexte aggravé, d'une part, par le manque d'engagement de l'Etat malien lui-même, dont le territoire est le cœur de l'opération, et, d'autre part, par des rivalités interethniques entre Touaregs, Dogons, Peuls. Plus au Sud, à l'ouest du bassin du lac Tchad, Boko Haram a multiplié en 2018 ses attaques sur les marges frontalières du Nigeria, du Tchad et du Niger. Le groupe a notamment mené vingt-deux attaques de juillet à décembre contre les postes et les bases militaires de la Force multinationale mixte (Cameroun, Nigeria, Niger, Tchad).

(4) Il constitue une feuille de route extrêmement précise et détaillée de 68 articles et 3 annexes, mais probablement trop ambitieuse, en tout état de cause difficile à mettre en œuvre.

L'EXTENSION DU DOMAINE DE LA LUTTE

Rivalité commerciale et retour de barrières douanières

Le conflit annoncé des droits de douanes, qui n'est que l'expression d'une réaction des Etats-Unis à leur perte relative de puissance industrielle et commerciale à l'échelle mondiale, s'est effectivement matérialisé en 2018. Le 8 mars, Donald Trump a annoncé l'instauration de droits de douane de 25% pour l'acier et 10% pour l'aluminium importés. Le 1^{er} avril, la Chine a répliqué en imposant des taxes sur 123 produits américains. Le 24 mai, c'était au tour de l'industrie automobile européenne d'être dans le viseur douanier de Donald Trump. Le 1^{er} juin furent confirmés les droits de douane sur l'acier et l'aluminium en provenance de l'Union européenne, du Canada et du Mexique. En réplique, la Commission européenne décidait de surtaxer une liste de produits américains et de saisir, avec le Canada, l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le 17 septembre, tout en imposant un train de sanctions douanières à l'encontre de la Chine, Washington annonçait être prêt à négocier sur les conditions d'échanges commerciaux plus équilibrés avec Pékin. Dans ce contexte de mesures et contre-mesures douanières, le sommet du G20 réuni à Buenos Aires les 30 novembre et 1^{er} décembre 2018 a fait la part belle aux questions de commerce. Un communiqué final *a minima* a été adopté, marquant une entente en vue d'une réforme de l'OMC, tandis que Chinois et Américains se mettaient d'accord pour une prochaine rencontre bilatérale sur les questions commerciales qui devrait intervenir en 2019.

Rivalité technologique et tensions diplomatiques entre les Etats-Unis et la Chine

Dans le domaine des nouvelles technologies de communication, l'affaire Huawei s'est avérée symptomatique de l'importance du combat que les Etats-Unis et la Chine ont entrepris de se livrer, avec comme enjeu la primauté technologique mondiale pour les prochaines décennies. Bien au-delà encore, c'est de la capacité à fixer à l'échelle planétaire les normes d'usage des nouvelles technologies de communication qui est en cause et, par conséquent, le contrôle de l'Internet. En ce domaine, la Chine ne fait pas mystère de ses ambitions et y engage des investissements colossaux : « *La Chine souhaite rattraper les Etats-Unis d'ici 2020, les dépasser en 2025 et devenir leader mondial en 2030.* » (5)

Pourquoi ce géant industriel chinois qu'est Huawei est-il au centre du combat ? Deux éléments y concourent : d'une part, la taille mondiale et les compétences acquises par le groupe, d'autre part, l'évolution du régime chinois sous l'emprise du président Xi Jinping. C'est au bout du compte

(5) Aifang Ma, *L'intelligence artificielle en Chine : un état des lieux*, Fondation pour l'Innovation Politique, novembre 2018, p. 7.

la crainte – qui ne s’était encore jamais exprimée à ce degré – qu’un jour prochain la première puissance économique et technologique mondiale, avec la fonction normative que cela implique, soit cet Etat totalitaire qu’est la Chine, où le président Xi Jinping souhaite que le Parti communiste contrôle plus étroitement l’activité des principales entreprises. Cette lutte pour la primauté, voire l’hégémonie technologique que les Etats-Unis n’ont cessé de mener depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, cela dit sans le moindre scrupule – y compris envers leurs alliés –, est aujourd’hui exacerbée par la rapidité des progrès que réalise la Chine dans le domaine de l’intelligence artificielle et des hautes technologies, tout particulièrement au regard de l’enjeu que représente la prochaine mise en œuvre de la technologie 5G en téléphonie mobile. Par l’accès qu’elle permettra au haut débit en mobilité, cette technologie effacera toutes zones grises non encore couvertes et permettra des connectivités inédites : télémédecine, voitures autonomes, robotique, objets connectés de la domotique de demain entre autres. Elle est d’ores et déjà perçue comme devant être bientôt « *le centre de nos vies privées et publiques* » (6). Un aspect plus anecdotique mais non moins signifiant de cette rivalité réapparue en 2018 est ce qu’on pourrait appeler la prise d’otages institutionnels. La plus marquante a été l’arrestation, au Canada, de la directrice financière et héritière de Huawei, Meng Wanzhou le 1^{er} décembre, à la demande des Etats-Unis, qui réclament dans le même temps son extradition sur le fondement d’une accusation d’espionnage. La réplique chinoise s’est manifestée par l’arrestation pour le moins arbitraire de deux ressortissants canadiens, dont un diplomate en disponibilité, détaché auprès de l’organisation non gouvernementale (ONG) International Crisis Group.

Cette rivalité s’est également exprimée dans le domaine spatial, au regard duquel tant la Chine que les Etats-Unis mais aussi la Russie ont dévoilé de nouvelles ambitions. Pour les Etats-Unis, l’objectif clairement affirmé est d’obtenir une maîtrise totale de l’espace en termes de défense, grâce à un système de défense anti-missiles installé en orbite. Sa fonction principale serait défensive, visant à parer des tirs hostiles, mais n’exclurait pas un volet offensif qui pourrait être activé à des fins préventives. C’est, de la part des Etats-Unis, une militarisation totalement assumée de l’espace qui s’annonce, en réponse aux avancées technologiques que la Chine et la Russie ont annoncé avoir réalisées dans le domaine des missiles hypersoniques.

Le retour des grandes manœuvres militaires

L’année 2018 s’est également distinguée par un renouveau manifeste des manœuvres militaires de grande envergure, les plus importantes étant menées en coopération par plusieurs Etats. Elles ont commencé le 12 avril, avec un exercice naval chinois dans la zone disputée qu’est la mer de Chine

(6) Alain FRACHON, « Huawei dans la bataille », *Le Monde*, 21 déc. 2018, p. 22.

méridionale, en présence du président Xi Jinping. Puis, le 10 août, l'Iran a procédé à un tir de missile dans le détroit d'Ormuz, au cours de manœuvres navales que les Etats-Unis n'ont pas manqué d'interpréter comme une démonstration hostile à leur encontre. Du 11 au 15 septembre, sous l'appellation « Vostock 2018 », la Russie et la Chine ont procédé en Sibérie orientale aux plus vastes manœuvres militaires depuis la fin de la Guerre froide en 1991 (300 000 soldats et officiers, 1 000 aéronefs, des centaines de chars). Enfin, le 25 octobre, était lancé en Norvège l'exercice « Trident Juncture 2018 » de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), constituant lui aussi les plus vastes manœuvres de l'Alliance depuis la fin de la Guerre froide.

Jérusalem, capitale dans un Israël qui se proclame « Etat national du peuple juif »

Sans en être une officiellement, le texte adopté par la Knesset du 19 juillet 2018 revêt la portée d'une loi fondamentale. Elle a été au demeurant vivement discutée puisque son adoption n'a été acquise qu'à une faible majorité (62 voix pour, 55 contre). Elle précise que, au sein de son Etat national, le peuple juif « *applique son droit naturel, culturel, religieux, historique ainsi que son droit à l'autodétermination* », que le « *développement des implantations juives relève de l'intérêt national et que l'Etat prendra les mesures pour encourager, faire avancer et servir cet intérêt* », tandis que l'hébreu devient l'unique langue officielle de l'Etat. La loi légitime ainsi clairement la politique d'implantation de colonies dans les territoires palestiniens et la mainmise sur Jérusalem-Est. Enfin, le calendrier lunaire juif devient le calendrier officiel du pays.

La loi est une illustration du poids qu'ont les petits partis religieux et ultra-nationalistes au sein de l'échiquier politique israélien, où s'exercent de façon continue les effets de la représentation proportionnelle intégrale. A l'issue de chaque élection législative, celle-ci aboutit à des coalitions de gouvernement au sein desquelles une majorité gouvernementale n'est acquise qu'avec l'apport d'une ou plusieurs de ces petites formations, qui en sont le verrou et détiennent un fort pouvoir de chantage. Elles s'opposent ainsi année après année à la reconnaissance d'un Etat palestinien et à des négociations qui le doteraient d'un statut de droit international. De leur côté, les Arabes israéliens, qui représentent 17,5 % de la population de l'Etat, ne pourront que se sentir un peu plus marginalisés, d'autant que l'arabe cesse d'être la seconde langue officielle. Tout cela augure assez mal des perspectives de solution pacifique de la question palestinienne.

Dès le lendemain de la guerre des Six Jours en juin 1967 et l'annexion *de facto* de Jérusalem-Est, Israël avait entamé le processus devant faire de la ville sa capitale. C'est la loi fondamentale adoptée par la Knesset le 30 juillet 1980 qui a proclamé officiellement la ville « *capitale éternelle d'Israël* », « *une et indivisible* », expression d'un lien historique multimillénaire existant entre cette ville et le peuple juif. Cette loi allait

être déclarée illicite par la résolution 478 du Conseil de sécurité, adoptée le 20 août 1980 et la considérant comme « *nulle et non avenue* » en ce qu'elle « *constitue une violation du droit international* » et qualifiant Israël de « *puissance occupante* » (7). Depuis lors, tous les Etats sans exception s'étaient astreints à conserver leur ambassade à Tel-Aviv. La loi israélienne du 19 juillet 2018 est néanmoins venue réaffirmer ce statut de capitale.

A cet égard, les Etats-Unis étaient demeurés dans une position ambiguë : le Jerusalem Embassy Act voté par le Congrès le 23 octobre 1995 autorisait l'Administration à opérer le transfert de l'ambassade de Tel-Aviv à Jérusalem, mais en laissant toutefois au Président la possibilité de repousser son exécution de six mois en six mois (1^{er} juin et 1^{er} décembre), ce que tous les Présidents des Etats-Unis avaient fait jusque-là, au prétexte de ne pas porter préjudice à la recherche d'un processus de paix. Comme l'avait laissé entendre Donald Trump durant la campagne présidentielle de 2016, la Maison-Blanche a annoncé le 6 décembre 2017 la décision de transférer dans de brefs délais l'ambassade des Etats-Unis à Jérusalem, décision confirmée par le vice-président Pence le 22 janvier 2018 devant la Knesset. Dès que cette décision a été annoncée, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté le 21 décembre 2017 (128 voix pour, 9 contre et 35 abstentions), une résolution rappelant qu'est illicite le fait pour Israël de considérer, en l'état, Jérusalem comme sa capitale : « *toute décision ou action qui visent à modifier le caractère, le statut ou la composition démographique de la ville sainte de Jérusalem n'ont aucun effet juridique, sont nulles et non avenues* ». Il est dès lors demandé à tous les Etats de « *s'abstenir d'établir des missions diplomatiques dans la ville* ». L'emploi répété de la formule « *ville sainte de Jérusalem* » doit s'entendre comme la confirmation du souhait des Nations Unies d'en faire une ville à statut spécial, dont la Palestine ne saurait être exclue. L'Union européenne et la Russie proposent une solution à deux Etats ayant chacun leur capitale dans Jérusalem : Israël à Jérusalem-Ouest et la Palestine à Jérusalem-Est. Le transfert et l'inauguration de l'ambassade des Etats-Unis ont néanmoins officiellement eu lieu le 14 mai 2018 en présence du Secrétaire d'Etat américain au Trésor. Jair Bolsonaro, le nouveau Président de la République du Brésil élu le 28 octobre 2018, a également annoncé son intention de transférer l'ambassade brésilienne à Jérusalem.

LE MULTILATÉRALISME EN SOUFFRANCE

La faible gouvernance internationale du phénomène migratoire

La Conférence intergouvernementale pour l'adoption du Pacte mondial sur les migrations s'est tenue à Marrakech, au Maroc, les 11 et

(7) Résolution reprise en des termes pratiquement identiques par la résolution du 5 mai 2017 du Conseil de l'Unesco (22 voix pour, 10 contre, 23 abstentions).

12 décembre 2018, après que le texte proposé à la signature des Etats a été adopté au sein de l'Assemblée générale de l'ONU le 13 juillet (résolution de l'Assemblée générale n°71-280). En fait, si, à l'issue de sa phase de négociation, le texte du Pacte a reçu l'approbation de la quasi-totalité des Etats membres de l'Organisation, il y a eu une forte déperdition jusqu'à son adoption définitive en décembre. Ce ne sont en effet que 120 Etats qui l'ont signé à Marrakech. Que s'est-il donc passé entre-temps ? Un déferlement de *fake news* à son propos, aussi bien aux Etats-Unis, en Australie ou en Israël qu'au sein de l'Union européenne (UE), qui a confirmé à cette occasion son clivage Est-Ouest sur la question migratoire – six de ses Etats membres ont refusé de signer le Pacte (Autriche, Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie).

Le préalable en lui-même n'a pas de portée contraignante. Il relève de ce qu'on appelle en droit international la *soft law*. Contrairement à ce qui a pu être dit par ses détracteurs, il n'avance aucun principe pouvant être interprété comme un droit de tout individu à émigrer, ce qui aurait été contraire au droit international et au mandat de la Conférence de Marrakech. Il réaffirme au contraire la souveraineté et, par conséquent, le principe de la libre détermination des Etats en matière de politique migratoire. Tout en prenant acte de la puissance du phénomène migratoire et de sa probable pérennité, il rappelle que toute migration doit être « régulière » c'est-à-dire fondée sur l'accord du pays sollicité et un titre juridique individuel (visa de séjour) délivré par lui. Il s'efforce aussi de proposer des principes de meilleure coopération entre les Etats de départ, de transit et d'arrivée, afin d'organiser le retour des migrants économiques en situation irrégulière, de même que celui des réfugiés qui ont été déboutés de leur demande au titre du droit d'asile. Les Etats qui s'en sont détournés ont habilement utilisé auprès de leur opinion publique l'intitulé maladroit de Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Utilisé avec mauvaise foi, un tel libellé pouvait aisément laisser penser à des opinions publiques déjà très sensibilisées à la question migratoire qu'il s'agissait d'un texte dont l'objet était de favoriser les migrations.

L'irrésistible tentation du mur

Pour se protéger des flux migratoires, l'année 2018 n'a pas failli à ses devancières dans la tendance persistante à vouloir s'emmurer. Ce n'est pas le moindre des paradoxes d'une mondialisation dans laquelle on ne s'est jamais autant échangé de capitaux, d'entreprises, de marchandises, d'informations mais où l'humain est confronté aux plus solides barrières. Un nouveau mur-frontière est venu s'ajouter aux milliers de kilomètres existants. Celui construit par le Pakistan sur sa frontière avec l'Afghanistan, pour prouver au monde qu'il n'entend pas, au moins volontairement, servir de sanctuaire aux Talibans afghans, dont le regain d'activité est manifeste. C'est cependant sur une autre frontière, entre les Etats-Unis et le Mexique, que la question de l'édification d'un mur ou, plus exactement, de la

poursuite de son édification a causé le plus de turbulences internationales. D'ores et déjà, une bonne moitié de cette frontière de 3 100 km est couverte par « le mur » : à partir du Pacifique et de la ville de San Diego, il ferme le passage vers la Californie, l'Arizona et le Nouveau-Mexique. Reste désormais la partie mexico-texane démarquée par le Rio Grande jusqu'au golfe du Mexique, sur laquelle s'est évidemment reporté l'essentiel de la pression migratoire issue d'Amérique centrale et du Sud. Le Mexique continuant de refuser de financer les 5 milliards de dollars demandés par le président Trump en vue de fermer la frontière dans sa totalité – ce qui était l'un des projets-phares de son programme électoral –, celui-ci a été contraint de se retourner vers le Congrès. A ce jour (8), il n'a pas reçu son approbation. Il faut dire que cette partie ne pourra pas être édiflée en totalité compte tenu du relief et de l'encaissement du fleuve dans des canyons par endroits. Elle aura par conséquent, quoi qu'il arrive, des failles, ce qui relativise son intérêt et ne fait qu'en souligner le coût.

L'incapacité chronique à se mettre d'accord pour lutter efficacement contre le dérèglement climatique

Cette acceptation de fait du risque maximal encouru par l'humanité n'a fait que se confirmer en 2018. Le 15 septembre, un sommet sur le climat réuni à San Francisco s'était achevé dans un curieux mais sombre mélange d'affirmation velléitaires et de catastrophisme. Cependant, l'heure de vérité est venue à Katowice, en Pologne, où, du 3 au 14 décembre, les délégués et ponctuellement les chefs d'Etat et de gouvernement de l'ensemble de la planète se sont retrouvés dans le cadre de la COP24. Ce sommet annuel a pour objet d'orchestrer la lutte globale contre le réchauffement climatique en réduisant les émissions des gaz à effet de serre (GES). L'objectif défini par l'accord conclu lors de la COP21 de 2015 à Paris était de parvenir à limiter la hausse de la température moyenne du globe à 1,5° C. Or il apparaît que cet objectif ne sera pas tenu, comme en témoigne la hausse constatée des émissions de GES en 2018. Les Etats se sont séparés au sommet de Katowice sur un constat de désaccord et on s'en est tenu à la confirmation des modalités d'application de l'Accord de Paris. Après une année 2017 qui a été celle de tous les records en termes de températures moyennes des continents, d'émissions de gaz à effet de serre, d'événements climatiques extrêmes, l'absence de véritable cohésion et d'engagement sincère des Etats sur un sujet aussi déterminant pour l'avenir de l'humanité sonne comme une acceptation quasi cynique des catastrophes à venir. Le 7 octobre, la publication du rapport des experts du GIEC (Groupe international d'experts sur le climat) avait clairement indiqué que nous allions à vitesse rapide vers un niveau maximal de risque à l'échelle

(8) Cet article a été achevé en janvier 2019.

planétaire (9). Sans une volonté farouche des Etats, sans le puissant relais que représenterait une implication de leur société civile, l'annonce par la Banque mondiale d'un doublement de ses engagements pour un montant de 20 milliards de dollars sur 5 ans risque d'être de peu d'effet.

La fragilisation de traités multilatéraux et d'organisations internationales essentielles

Les Etats-Unis poursuivent sous Donald Trump les deux grandes tendances de leur politique étrangère des dernières décennies : le multilatéralisme pour autant qu'il serve les intérêts du pays, mais priorité à l'autre versant relationnel, le bilatéralisme, dans lequel il est plus aisé pour la grande puissance de peser et de faire valoir ses choix. C'est bien dans ce schéma, mais de façon encore plus marquée qu'à l'accoutumée, que l'année 2018 s'est déroulée. Ce fut une offensive d'ampleur inédite contre plusieurs accords internationaux ainsi que la mise en cause d'institutions multilatérales : ONU, OMC, UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), pour ne citer que les plus importantes. Les Etats-Unis ont annulé leur participation annuelle de 250 millions de dollars à l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine) ; ils ont quitté l'UNESCO au 1^{er} janvier 2019, de même que le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Quant à Nikki Haley, représentante permanente des Etats-Unis auprès de l'ONU, elle déclarait le 5 avril partager avec le nouveau conseiller à la sécurité nationale, John Bolton, le même « *mépris* » pour l'Organisation. Une disposition d'esprit qui s'inscrit dans une volonté manifeste de s'attaquer à l'ordre international construit à partir de 1945 et qui s'exprime également envers un certain nombre d'accords internationaux. Ainsi, après avoir retiré son pays de l'accord sur le climat adopté lors de la COP21 de Paris, de l'accord sur le nucléaire iranien si longuement négocié par l'administration précédente et du Traité « ciel ouvert », Donald Trump a annoncé en octobre une possible remise en cause du traité sur les « forces nucléaires intermédiaires » (FNI), signé par les Etats-Unis et l'Union soviétique le 17 décembre 1987 en vue du démantèlement des missiles à courte (500 km) et moyenne (5 500 km) portée. Une annonce que Vladimir Poutine a qualifiée de très grave du point de vue de la sécurité collective.

MALGRÉ TOUT, UN MONDE PAS SI CHAOTIQUE

L'expression de rivalités qui se font jour entre les principales puissances et en de multiples domaines donne l'impression d'un monde en pleine déstabilisation. Cependant, ne serait-il pas en train de se réorganiser..., cela sur plusieurs étages ?

(9) Cf. Audrey GARRIC, « Comment le chaos climatique va affecter nos vies. Des catastrophes climatiques en cascade. Une bombe à retardement. Les 467 impacts du changement climatique », *Le Monde*, 21 nov. 2018, pp. 10-13 et 25.

Il n'y a pas, parmi les principales puissances actuelles, de pays qui puisse venir s'inviter à la lutte pour le *leadership* mondial que se livrent les Etats-Unis et la Chine et qui a connu de nouveaux développements en 2018. Que ce soit l'Inde, la Russie, le Japon, l'Union européenne, il manque aux uns et aux autres un ou plusieurs éléments de cette association particulière de *soft* et *hard power* qui leur permettrait de s'affirmer à terme comme puissances globales. Au premier rang, deux acteurs sont déjà positionnés. Et, derrière eux, est aussi en train de se constituer une puissante multipolarité, où Etats, grandes et moyennes puissances, ainsi que leurs sociétés civiles sont et seront à l'action.

En définitive, ce président des Etats-Unis qu'on présente volontiers comme destructeur sur fondement du paradigme « *America first* » ne serait-il pas en train de reconstituer un peu malgré lui, un monde bipolaire ? Une bipolarité inégale, dans laquelle les Etats-Unis seraient dominateurs. Un monde dans lequel deux superpuissances feraient régner leur ordre, mais avec une primauté politique et technologique des Etats-Unis dans la fonction de guide du monde libre face à un nouveau Léviathan totalitaire – la Chine – perçu pêle-mêle comme pays athée, communiste, nationaliste, impérialiste, espion et faussaire du libre-échange. Les Etats-Unis entendent en faire un enjeu de civilisation : faire en sorte que la démocratie et l'Etat de droit demeurent dans le monde du XXI^e siècle le modèle de référence. Plus qu'un destructeur, Donald Trump est un diviseur. En témoigne la relation transatlantique qu'il s'évertue de mettre en place, avec pour objectif d'affaiblir l'Union européenne en la divisant tout en la séparant de la Russie, en imposant à cette dernière des rafales de sanctions. D'où cette forme de violence relationnelle qui a continué à se manifester, voire à s'exacerber, dans la relation des Etats-Unis avec leurs alliés européens, que le Président Trump traite ostensiblement en vassaux, c'est-à-dire plus mal que la Chine, qu'il dit avoir comme principal adversaire.

Certes, la dysharmonie règne dans le monde de 2018. Le partage de la puissance ne se fait pas sans heurts ni tensions et, en ce domaine, la mondialisation paraît se manifester sous un jour moins riant, soulignant combien sont encore légères les structures de gouvernance internationale qui pourraient créer les conditions de leur apaisement. Tout cela porte à croire qu'Eric Hobsbawm avait raison quand il écrivait qu'« *il n'existe pas au niveau des structures politiques une tendance naturelle à la mondialisation comparable à ce qui se passe dans la sphère économique. Il s'agit de deux phénomènes différents. L'existence d'une autorité internationale dépend d'une décision politique et non de la logique de développement économique ou technologique. Cette problématique dominera le XXI^e siècle [...]. Il y a donc un conflit qui existera toujours* » (10).

En même temps, les relations internationales des années à venir seront vivifiées par un plus grand nombre d'Etats présents aux débats et, avec eux,

(10) ERIC HOBBSBWM, *Les Enjeux du XXI^e siècle. Entretien avec Antonio Polito*, Complexe, Paris, 1999, p. 90.

des acteurs porteurs de demandes sociales et environnementales fortes (11). Dans ce monde de 2018 en train de se réinventer, des forces nouvelles sont à l'œuvre. La nouvelle bipolarisation des relations internationales, si elle se confirme, ne sera pas exclusive d'un partage différent de la puissance, qui pourrait donner naissance à une multipolarité secondaire, dynamique et diversifiée qui ne manquera pas d'influer elle aussi sur l'évolution du monde.

(11) Sur ce sujet, cf. l'analyse innovante de Bertrand BADIE, *Quand le Sud réinvente le monde. Essai sur la puissance de la faiblesse*, La Découverte, Paris, 2018, 250 p.