

# Une société internationale en quête de repères

La recherche d'un ordre est une constante des relations internationales. Un tel ordre peut s'établir de façon pragmatique, sans dessein préconçu, comme cela a été la dominante dans l'histoire. Il peut aussi résulter de projets conscients visant à pacifier et à stabiliser les rapports entre États, comme l'ont tenté depuis près de quatre siècles en Europe de grands traités multilatéraux, à partir du traité de Westphalie en 1648 jusqu'au traité de Versailles en 1919, en passant par le traité d'Utrecht en 1713 puis celui de Vienne en 1815. Les ont accompagnés ou suivis des projets de paix perpétuelle dus à la plume de divers théoriciens, dont l'abbé de Saint-Pierre et Emmanuel Kant. Au xx<sup>e</sup> siècle, la Société des Nations (SDN) et surtout l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont cherché à leur donner une dimension universelle et institutionnelle, avec des fortunes diverses.

D'autres tentatives plus récentes, inabouties celles-là, ont marqué le monde post-onusien. C'est d'abord le nouvel ordre économique international des années 1970 qui devait prolonger la décolonisation par l'affermissement des nouveaux États, leur développement et la réorganisation en leur faveur des échanges économiques internationaux. Après la chute du mur de Berlin, le président Bush père évoqua ensuite un nouvel ordre international, d'obédience occidentale, que son échec électoral en 1992 ne lui permit pas de réaliser. Et maintenant ? Si la société internationale manque clairement de repères et si son désordre est émergent, quelle en est la mesure ?

## Un désordre émergent

### Les suites du 11 Septembre et la montée du désordre international

Le 11 septembre 2001 a entraîné une inflexion durable des relations internationales. La décennie précédente, celle qui a suivi la chute du mur de Berlin, la réunification allemande et la disparition de l'URSS, avait ouvert la voie à un processus de pacification des rapports entre États. Ceux-ci n'étaient plus séparés par des divergences idéologiques majeures. La démocratie et la prospérité semblaient la clé de la recherche du bonheur pour tous, et l'ouverture des échanges économiques leur grand instrument. Sans doute subsistaient ou naissaient ici et là des violences périphériques, le conflit israélo-palestinien, la partition sanglante de l'ex-Yougoslavie, des États défaillants qui ne parvenaient plus à maintenir paix et sécurité sur leur sol, mais tout cela n'apparaissait que comme des résidus d'un vieux monde, voués à être résorbés ou dépassés par la mondialisation. Celle-ci promettait le développement durable pour tous dans des sociétés ouvertes et cosmopolites, plaçant au premier plan des acteurs non étatiques, firmes transnationales, ONG, panels d'experts, sociétés civiles à la recherche d'une gouvernance mondiale intelligente et concertée, avec en son cœur promotion et protection des droits de l'homme. La séparation entre les ordres interne et international allait s'évanouir et la souveraineté des États rejoindre le musée des concepts juridiques obsolètes. C'est le monde irénique annoncé par l'Américain Francis Fukuyama qui allait enfin voir le jour<sup>1</sup>.



© AFP PHOTO / KCNA VIA KNS

Du fait de la menace d'un conflit nucléaire qu'elle brandit régulièrement à l'encontre de la Corée du Sud, des États-Unis ou du Japon, la Corée du Nord figure parmi les principaux États perturbateurs de l'ordre international. Le 17 février 2017, des cérémonies ont été organisées à Pyongyang pour commémorer le 75<sup>e</sup> anniversaire de la naissance de Kim Jong-Il, le père du numéro un actuel.

Après le coup de tonnerre du 11 Septembre, l'effondrement des deux tours du World Trade Center, s'est amorcé un processus inverse. Et si Samuel Huntington avait raison, si l'avenir était ouvert à des conflits de civilisation à base religieuse, excluant tout compromis voire toute coexistence<sup>2</sup> ? Tout de suite semble l'attester le retour de la guerre avec l'intervention américaine en Afghanistan, suivie par l'occupation de l'Irak dans des conditions qui ont mis à mal la légalité internationale. Le terrorisme international, lié à l'extrémisme islamique, est devenu une menace pour la plupart des sociétés, comme de façon plus ponctuelle la prolifération des armes de destruction massive. Ces menaces ont contribué

à anéantir le climat de confiance qui s'était établi à la fin du xx<sup>e</sup> siècle.

Les crises économiques, d'abord financières, liées à une spéculation débridée, ont en outre progressivement affecté et réduit la croissance et l'emploi dans de nombreux pays. La méfiance liée à ce double processus régressif, le retour des menaces sécuritaires et l'incertitude économique ont rendu les négociations internationales plus rares et plus aléatoires. Les États ont repris la main, avec une tendance au repli sur leurs intérêts nationaux immédiats et une moindre capacité de s'intéresser aux questions internationales globales, sans même parler d'une vision à long terme du devenir de la société internationale.

On pourrait multiplier les signes du désordre et redouter la résurgence d'un climat d'avant-guerre dont la perception tend à se répandre. Le désordre international, chacun le ressent sous des aspects divers, personnels ou collectifs. Certains regrettent même l'ordre supposé de la guerre froide, quand les antagonismes et positions étaient connus, stabilisés, maîtrisés par l'hégémonie de deux grandes puissances et l'appréciation rationnelle et raisonnable de la dissuasion nucléaire. Sans doute cette nostalgie

<sup>1</sup> Francis Fukuyama, *La Fin de l'Histoire et le Dernier Homme*, Flammarion, Paris, 1992.

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington, *Le Choc des civilisations*, Odile Jacob, Paris, 1997

est-elle illusoire, puisque ce monde était profondément instable et miné de l'intérieur, comme il est apparu par la suite.

Mais aujourd'hui, et demain ? Les experts s'interrogent et ne savent trop ni qualifier l'état des lieux ni anticiper leur avenir. Nombre d'options sont ouvertes, plusieurs sont loin d'être réjouissantes. Une certaine forme d'entropie prévaut, c'est-à-dire que l'érosion de la puissance des grands acteurs limite leurs capacités d'influence, d'action, d'intervention. Or la puissance est organisatrice, parce qu'elle cherche à se pérenniser et donc à s'institutionnaliser, là où l'impuissance désorganise et divise. C'est d'un déficit de puissance collective dont souffre en première analyse la société internationale, d'où un désordre émergent. Mais au fond, qu'est-ce qu'un ordre international ?

### Qu'est-ce qu'un ordre international ?

On peut le définir de la façon suivante : un ordre suppose à la fois des principes, des institutions, ou si l'on préfère des acteurs, et des procédures qui régissent une société donnée, en l'occurrence la société internationale. Il permet même de la définir, puisqu'il détermine la nature des liens qui la caractérisent. Ces éléments doivent en outre être convergents et stables. Cela ne signifie pas immobilisme, impossibilité du changement, mais celui-ci doit s'opérer suivant les procédures prévues et dans le cadre des institutions en place. C'est ainsi que l'ordre établi par la Charte des Nations Unies a été fondé par 51 États en 1945. Depuis lors, l'ONU a pu incorporer sans rupture de ses principes et de façon régulière près de 150 nouveaux États.

Un ordre international n'exclut pas non plus en principe la violence, même si la paix est son principal objectif, mais il tente de la canaliser et de ne l'utiliser qu'à des fins collectives et dans des limites convenues, par exemple par le droit humanitaire. Quant au désordre, il ne signifie pas chaos, absence de principes, d'institutions et de procédures, mais leur affaiblissement, leur dérèglement, leur impuissance.

Ordre et désordre ne sont pas tant en contradiction qu'en miroir, puisque le second se définit par rapport au premier dont il renvoie une image

inversée. C'est aussi le portrait de Dorian Gray<sup>3</sup>. On peut ajouter qu'un certain désordre est consubstantiel à la société internationale, par définition multiple. Évoquer le désordre conduit donc à s'interroger sur les fondements de l'ordre menacé ou détruit, et à rechercher les points de faiblesse ou de rupture qui l'affectent.

Une caractéristique de la société internationale est qu'elle a connu et connaît une superposition ou une juxtaposition d'ordres concurrents ou partiels, qui peuvent être en compétition et dès lors contribuer objectivement à une désorganisation générale, comme dans un miroir brisé. La concurrence des ordres internationaux peut être appréciée par leur succession dans le temps ou par leurs rivalités contemporaines. On est historiquement passé d'un ordre des empires à un ordre des États, on a tenté au xx<sup>e</sup> siècle de mettre en place un ordre universel fondé sur des institutions internationales publiques, puis reconstruit par des sociétés civiles et des acteurs privés. On tend aujourd'hui à revenir à un ordre interétatique, mais de quels États s'agit-il ? Les États-nations dont le modèle a dominé le xix<sup>e</sup> siècle tout en coexistant avec des empires coloniaux qui les contredisaient ? Des États post-nationaux, ethniques ou à l'inverse cosmopolites et multiculturels ?

Aujourd'hui, le thème dominant, même s'il tend à perdre de son aura, est celui de la mondialisation, qui signifie notamment que l'on doit penser universel et dans le cadre d'un ordre global et unique. L'un des dilemmes auxquels se heurte une telle approche est que l'on ne saurait l'imposer par la force et qu'il est impossible de l'établir par un consentement général. Les ordres coercitifs ont tous historiquement échoué. L'ordre pouvait régner à Varsovie sous la botte des tsars au xix<sup>e</sup> siècle, la Pologne ne s'en est pas moins libérée. Personne n'a actuellement ni la volonté ni la capacité d'en imposer un. Un autre dilemme est que cet ordre global ne pourrait être mis en œuvre que par les États alors qu'il suppose leur effacement.

<sup>3</sup> *Le Portrait de Dorian Gray* est un roman d'Oscar Wilde, publié en 1890. Par la magie d'un vœu, Dorian Gray conserve la grâce et la beauté de la jeunesse. Seul son portrait vieillira.

L'ordre international classique, toujours dominant, se fonde sur les éléments suivants, consacrés par le droit international.

– Les **principes** sont ceux de la Charte des Nations Unies, la coexistence et la coopération d'États souverains, maîtres de leur territoire et de leur population, libres de s'organiser comme bon leur semble et dont la principale obligation est de respecter les droits correspondants des autres États, leurs semblables et leurs égaux. Cela peut passer par le principe de l'équilibre ou par celui de la sécurité collective, l'un ou l'autre étant censés maintenir et garantir la paix internationale.

– Les **institutions** sont donc les États, acteurs principaux sinon exclusifs, mais aussi les organisations internationales. Elles ne sont pas vraiment acteurs autonomes, mais plutôt instruments au service des États. Quant aux acteurs privés, ils ne sont pas institutionnels ou organiques et n'interviennent en principe que par autorisation et sous le contrôle des États.

– Quant aux **procédures**, ce sont les relations diplomatiques régulières qui les mettent en œuvre et leur grand outil est la négociation, modèle de relations paisibles fondées sur la confiance mutuelle, négociation éventuellement complétée par le recours à des modes de règlement pacifique des différends.

## Mesure du désordre

### Principes en question

Si l'on s'en tient à l'essentiel, les principes organisateurs universels de la société internationale restent ceux de la Charte de l'ONU, dont on a célébré le soixante-dixième anniversaire. On s'y réfère toujours, on les a parfois enrichis, notamment pour ce qui est des droits de l'homme et du droit humanitaire. On les a également complétés sur le plan économique qui concentre les questions de la paix internationale, ou de l'environnement qui se distingue difficilement de l'économie, mais leur respect est fortement sujet à caution, leur dynamique contrariée, leur universalité démentie.

Il est vrai que l'Union européenne fait exception, que ses membres respectent globalement ces

principes, mais une erreur souvent commise est de ne voir le monde qu'au prisme de la construction européenne et de la percevoir comme une préfiguration d'un ordre universel en devenir. Son modèle n'est pas imité et ses difficultés actuelles nuisent à son exemplarité. Si l'on sort de la rhétorique officielle, rassurante et bénigne, on peut le constater tant sur le plan sécuritaire que sur le plan humanitaire ou sur celui de la régulation des échanges.

– Sur le plan **sécuritaire**, retenons en exemple deux des principes cardinaux. Le premier est celui de la réglementation très restrictive dans la Charte des Nations Unies du recours à la force armée par les États, sinon de son interdiction totale. Or, de plus en plus, les États sont tentés de recourir à la violence armée pour répondre aux menaces réelles ou perçues comme telles, et trouvent dans la légitime défense, l'appel de gouvernements extérieurs ou l'intervention humanitaire, des arguments pour la justifier. Les États-Unis en ont été les principaux artisans, mais plusieurs États les ont imités et ce principe restrictif battu en brèche. Il est particulièrement mis en cause lorsqu'il s'agit d'intervenir contre des acteurs non étatiques, entendez des groupes terroristes. S'y ajoute que l'on n'hésite pas, mais c'est antérieur au 11 Septembre, à modifier les frontières par la force – à Chypre en 1974, au Kosovo après 1999, en Géorgie en 2008, en Crimée en 2014...

Un autre principe, qui n'est pas formulé juridiquement avec la même force ni la même universalité, puisqu'il n'est pas inscrit dans la Charte, est la non-prolifération des armes de destruction massive, et plus spécialement des armes nucléaires. Il s'agit d'un principe de politique juridique auquel la plus grande partie des États est attachée. Son importance ne saurait être minimisée compte tenu des destructions humaines que provoquerait l'emploi de ces armes. Il est rappelé régulièrement par le Conseil de sécurité qui a pris dans les cas de l'Iran et de la Corée du Nord des mesures coercitives sans emploi de la force, avec des résultats incertains. En d'autres termes, l'ordre nucléaire n'est pas stabilisé et, même si l'on entreprend actuellement de négocier un traité d'interdiction complète

de ces armements, on est loin d'un monde sans armes nucléaires. Les risques de prolifération restent contenus mais loin d'être éliminés. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), entré en vigueur en 1970, reconnaît cinq puissances nucléaires officielles. On en compte actuellement au minimum neuf, dont quatre sans statut juridique défini.

– Sur le plan **humanitaire**, on tend désormais à placer hommes et femmes au cœur des objectifs des relations internationales, et c'est un indéniable progrès. Nombreux sont ceux qui considèrent que même la sécurité, domaine traditionnel des États comme monstres froids, doit être une sécurité humaine. Cette dimension humanitaire comporte plusieurs éléments, qui s'emboîtent. Le plus basique est le droit humanitaire au sens étroit, la norme qui protège en tous lieux et en toutes circonstances la personne humaine d'atteinte à son intégrité physique ou morale – meurtres, viols, tortures, mais aussi traitements inhumains et dégradants, et bien évidemment les génocides. En principe, tous les États convergent dans la sanctification de ces normes intangibles et intransgressibles. Or, ces atteintes sont loin d'avoir disparu et, si elles ne sont sans doute pas plus nombreuses qu'avant, elles sont plus médiatisées, ce qui rend plus insupportable l'absence de réactions officielles et l'impuissance trop fréquente de la Cour pénale internationale censée réprimer les crimes internationaux.

Quant aux droits de l'homme, leur universalité est devenue un mantra de la société internationale depuis la Charte, et diverses déclarations ou conventions internationales mettent à la charge des États des obligations générales en la matière. Il s'en faut de beaucoup cependant qu'ils soient universels d'une part, qu'ils soient respectés d'autre part. Universalité ? Il suffit de comparer par exemple la Constitution américaine et la Convention européenne des droits de l'homme, deux textes éminents, pour constater que, même au sein d'États qui se réfèrent à des normes communes pour ne rien dire des autres, on a des conceptions très différentes en la matière, qu'il s'agisse de leur proclamation, de leur contenu ou de leur mode de protection. On peut lier cet

aspect à l'État de droit. Il suppose que l'action des autorités publiques repose toujours sur une norme juridique précise et puisse être contrôlée par un organe indépendant, en principe une institution judiciaire. Si les pays occidentaux tendent vers cet objectif, la société internationale demeure très hétérogène.

– Sur le plan **économique** comme sur celui de l'**environnement**, les principes dominants ne résultent pas de la Charte mais d'une histoire plus récente et contrastée. Après l'échec d'un socialisme international d'inspiration tiers-mondiste qu'aurait incarné le Nouvel ordre économique international, après l'effondrement du communisme, le libéralisme de type anglo-saxon et le monétarisme se sont universellement imposés comme modèles de référence. L'Organisation mondiale du commerce (OMC), instituée en 1994, la seule organisation multilatérale apparue depuis la fin de la guerre froide, est aujourd'hui hors d'état d'aboutir à de nouvelles ouvertures des échanges et la tendance, y compris celle des États-Unis ou du Royaume-Uni, est plutôt au repli et au bilatéralisme. Le mercantilisme s'accompagne de délocalisations et d'une course à la réduction des protections sociales qui est en soi un désordre international.

Quant à l'environnement, le thème, absent de la Charte, s'est imposé par la suite face aux dégradations des espaces et aux risques humains résultant de l'industrialisation et des pollutions multiples qu'elle engendre. Voilà un désordre visible et une question internationale par nature, mais le bilan actuel reste mince, plus médiatique que réel. L'économie l'emporte clairement pour la plupart des États sur l'écologie, et ils tendent à ne la considérer que sous l'angle des transitions énergétiques. Déforestations, pollutions maritimes, désertifications, menaces de disparition d'espèces animales se poursuivent à grande échelle. Aussi bien les organisations internationales existantes que les États ne sont pas prêts à développer une stratégie globale en la matière. Sans même parler de la volonté, ils n'en ont pas les moyens, car leurs intérêts en la matière divergent profondément. Les principes restent donc largement déclaratoires, les proclamer relève du reproche plus que de l'anticipation.