

Bertrand Badie

Nouveaux
mondes

Carnets d'après Guerre froide



Le Monde.fr

CNRS EDITIONS

Présentation de l'éditeur :



Voilà maintenant cinq ans que Bertrand Badie commente pour nous les temps forts de l'actualité mondiale sur un *chat* du *Monde.fr*. Tous les mois, répondant en direct aux questions des internautes, il leur offre les clés de lecture et de compréhension des grands enjeux planétaires.

Dans ces *Carnets d'après Guerre froide*, CNRS Éditions, en partenariat avec *Le Monde.fr*, reprend le « best-of » de ces échanges. Bertrand Badie y expose très simplement les grandes permanences du jeu mondial, tout autant que ses mutations en cours ou à venir. La perte de souveraineté des États, le poids croissant des sociétés civiles, le rôle des puissances émergentes, le clivage Nord/Sud, la lutte contre le terrorisme, les crises de l'Union européenne, la soif occidentale d'ingérence, la place de la France dans l'arène mondiale, le difficile partage des ressources naturelles, la fin de l'universalisme des droits de l'Homme, le rôle de la religion dans les relations transnationales : autant de thèmes et de questions abordés et expliqués dans une langue largement accessible, et dans le seul but d'éclairer le lecteur.

Un ouvrage indispensable pour comprendre la nouvelle donne mondiale de l'après Guerre froide.

Professeur de Relations internationales à l'Institut d'Études Politiques, Bertrand Badie est l'auteur, entre autres, de Le diplomate et l'intrus (2008), et plus récemment de La diplomatie de connivence (2011).

Nouveaux mondes

Bertrand Badie

Nouveaux mondes
Carnets d'après Guerre froide

Avant-propos par Gädz Minassian

Sommaire

<i>Avant-propos</i> par Gaïdz Minassian	7
Introduction	11
Partie I : Le monde change	
I – Les biens publics mondiaux entrent dans l’arène	23
II – Le 11-Septembre et les nouvelles violences internationales	33
III – La découverte des émergents	45
IV – Les diplomaties contestataires	55
V – Les incertitudes de l’autoritarisme	63
VI – La revanche des sociétés arabes	73
Partie II : L’ancien monde et ses périlleuses survivances	
I – La Guerre froide retrouvée	83
II – L’entêtement des alliances	91
III – L’OTAN au-delà de la Guerre froide	101
IV – Le vieux discours d’inimitié	109
V – La diplomatie secrète	117
VI – L’obsession identitaire	125
VII – La régulation par les Sommets	133
VIII – Une soif d’intervention	141
IX – Une politique périmée de non-prolifération	149
Partie III : Blocages	
I – Du mauvais usage de l’Europe (1)	159
II – Du mauvais usage de l’Europe (2)	169
III – De la perversion de l’intervention	177

IV – De l'ignorance des enjeux Nord-Sud	185
V – De la corruption de la territorialité	193
VI – Du dévoiement des élections	203
VII – De l'incertitude de la diplomatie des droits de l'homme	213
VIII – De l'abus des clubs	223

Partie IV : Conflits et régulations

I – Éternel Proche-Orient	235
II – Retour des Balkans	245
III – Nouvelle Géorgie	251
IV – La religion dans les relations internationales	259
V – L'Europe dans le monde	269
VI – La voix des émergents	277
VII – Multilatéralisme et droits de l'homme	285
VIII – La diplomatie française à l'heure de l'impuissance	295
Conclusion : Le 11-Septembre, dix ans après : peu de changements	
Chronologie (2006-2011)	315

Avant-Propos

Depuis septembre 2006, une fois par mois, Bertrand Badie se prête, le temps d'un *chat*, à l'exercice du décryptage de l'actualité internationale pour les internautes du Monde.fr. Dans un échange interactif d'une heure, il répond avec précision et pédagogie aux centaines de questions sur le sujet du moment : de la puissance des États-Unis aux crises du Moyen-Orient, de l'Europe dans la tourmente à la montée des émergents, du poids croissant des sociétés civiles dans les affaires mondiales à la diplomatie des droits de l'homme. Bertrand Badie nous aide à mieux comprendre le crépuscule de l'ancien monde et la naissance de nouveaux mondes, ou encore la fin de l'ère bipolaire et le début d'une autre, sans repères.

Pour marquer ce basculement d'époque, *Le Monde Interactif* et *CNRS Éditions* ont décidé de s'associer pour publier une sélection des soixante *chats* réalisés ces dernières années. En version intégrale ou sous de larges extraits, l'édition de ces discussions interactives procède davantage d'une classification thématique que d'une présentation chronologique. En effet, penser les nouveaux mondes ne prend tout son sens qu'à partir d'un découpage en séquences analytiques utilisées comme des clés de compréhension des enjeux du XXI^e siècle. L'ouvrage s'ouvre donc sur « le monde en changement » (I^{re} partie) alors que « l'ancien monde subsiste grâce à ses périlleuses survivances » (partie II). Il s'achève sur fond de « blocages » (partie III), de « conflits et de régulations » (partie IV). Une singularité à laquelle tenaient aussi bien l'auteur, que les coéditeurs.

Original, cet ouvrage l'est à plus d'un titre. Il reflète d'abord la pensée singulière de l'auteur. Sa réflexion repose sur l'interdépendance d'un monde dont le contrôle échappe de plus en plus aux États bousculés par de nouveaux acteurs des relations internationales. Ces intrus sont essentiellement issus des sociétés et leur poids croissant dans les affaires renverse l'ordre interétatique au profit d'une approche intersociale des enjeux. Par ailleurs, loin des éléments de

langage des diplomaties traditionnelles, la réflexion de Bertrand Badie se révèle complexe dans ses mécanismes – car le monde est compliqué – mais fluide et accessible dans sa démonstration. L'internationaliste sait s'adapter à son auditoire, si bien que le mur des complications s'effondre sous la puissance numérique de son langage clair et limpide.

Plus qu'un *chat*, le rendez-vous mensuel de Bertrand Badie est une conférence au sens noble du terme, à ceci près que l'auditoire n'est pas ici l'amphithéâtre, mais la communauté du cyberspace. Bertrand Badie ne commente pas l'actualité internationale, il offre véritablement un enseignement des relations internationales ou d'« Espace mondial », pour reprendre le nom de son séminaire à Sciences Po Paris. Enseigner par Internet n'a rien de nouveau, mais cet exercice interactif d'une heure donne un coup de vieux aux cours dispensés *via* le Web et constitue en cela une véritable prouesse. Dans un va-et-vient incessant avec les internautes toujours plus nombreux et aux profils toujours plus divers (étudiants, spécialistes, hommes politiques, journalistes et autres férus de relations internationales), son investissement est total, son discours tient compte des avis divergents et ses idées sont ouvertes à la contradiction. Jamais, il ne cherche à s'imposer par des vérités toutes faites. Sans cesse, il remet en question les certitudes des grands décideurs. Il partage ses inquiétudes, en maintenant le cap de la raison comme moteur de sa pensée, au profit d'un seul objectif : la diffusion du savoir.

Car, et c'est une autre marque d'originalité, cette publication dépasse le débat « *web first* ou *print first* » au profit du « *savoir first* ». La pensée n'a plus besoin de support matériel pour se diffuser, la connaissance se répand à l'instant T, partout dans le monde, grâce à la puissance des réseaux numériques. De l'Australie au Canada, du Chili à la Russie, de la Mauritanie au Pakistan, de l'Angleterre à la Chine, les conférences de Bertrand Badie jouissent d'une caisse de résonance mondiale, si l'on en croit les messages recueillis par nos internautes. Et au-delà de cet attachement à la noblesse du savoir, ces conférences numériques invalident cette idée, symptomatique d'une méconnaissance totale des réalités de notre temps, mais qui fait pourtant florès : « au *web*, l'instantané ; au *print*, la profondeur ». Les analyses de Bertrand Badie et d'autres penseurs qui vivent avec leur temps sont le fruit d'une réflexion mûrement élaborée, mais directement transmise. Comprendre notre monde glo-

balisé à l'aune du nouveau rapport espace-temps passe par la transmission du savoir sans intermédiaire ni hiérarchie. L'expertise ne s'anoblit pas sur le papier, elle se mesure sur les contenus.

Et pourtant, le papier n'a heureusement pas dit son dernier mot. Puisque, autre signe d'originalité, le sens de cette publication est lui aussi inversé. Avec cet ouvrage, *Le Monde Interactif* et *CNRS Éditions* franchissent un cap en passant du web vers le papier. Sans aucun doute, ce renversement de tendance s'explique moins par une coquetterie ou une nouvelle mode, que par la pertinence du contenu de l'ouvrage, que l'on peut qualifier de véritable manuel universitaire des relations internationales.

Pour le moins décalé, ce recueil interactif appartient d'autant mieux à notre temps hybride qu'il s'appuie sur la légitimité des nouvelles technologies d'information et de télécommunication. Autrement dit, *Nouveaux Monde – Carnets d'après Guerre froide* est le fruit de la rencontre entre le détricotage du système intéretatique et la consolidation des réseaux numériques dans le jeu mondial. Un double basculement du monde, donc, qui doit sa puissance aux réseaux sociaux incarnés par des internautes fidèles aux conférences de Bertrand Badie, sans lesquels cet ouvrage n'aurait pas lieu d'être. Qu'ils en soient ici chaleureusement remerciés. Et, comme le veut le message traditionnel de fin de notre exercice mensuel : « Ce *chat* est désormais terminé. Merci de votre participation. Veuillez retrouver l'intégralité de la conférence de Bertrand Badie... »

Gaïdz Minassian
(Le Monde.fr)

Introduction

L'idée de rupture dans l'Histoire est une construction de l'esprit fort commune qui alimente mécaniquement toutes les pensées. Chaque génération est convaincue d'en vivre une et parmi les plus remarquables... Pourtant, notre politique internationale – au moins elle – se distingue bel et bien depuis deux ou trois décennies par une innovation qui dérouté et dérange. Nos habitudes, dans ce domaine, étaient réglées sur la Paix de Westphalie (1648) qui inaugurerait – ou officialisait – une époque où l'international se jouait sur un seul continent, était constitué d'États territorialisés qui allaient bientôt se légitimer en nations, pour mieux entrer en compétition et décider du sort du monde par la seule concurrence de puissances... Certes, les États-Unis entrèrent-ils progressivement dans le jeu, à reculons d'abord, tout en cherchant longtemps à valider leur tardive mondialisation en s'affichant comme une puissance européenne...

Après la Seconde Guerre mondiale, la décolonisation fut un premier choc, mais la bipolarité, centrée sur le Vieux Continent, allait largement retenir les changements qui se profilaient : le « Tiers-Monde » se voulait en dehors, mais se pliait partout aux rigueurs westphaliennes de la Guerre froide. Les relations internationales naissaient comme discipline académique en officialisant le dogme westphalien à travers la théorie réaliste, concédant juste quelques positions critiques à un courant idéaliste issu de la pensée de Woodrow Wilson qui, dès la Première Guerre mondiale, s'inquiétait des dangers de la vision dominante¹.

1. Comme le montrent Battistella (D.), *Théorie des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 3^e éd., 2009, chap. III ; Knutsen (T.), *A History of International Relations Theory*, Manchester, Manchester University Press, 1997, chap. IX ; Olson (W.), Groom (A.J.R.), *International Relations Then and Now*, Londres, Harper, 1991.

Il fallut attendre 1989 pour que le doute s'installât, ce jour de décembre, à Malte, où Mikhaïl Gorbatchev confia à George H. Bush que l'URSS n'avait rien à gagner d'une compétition infinie avec l'Occident. Tout alors s'enchaîna : la rivalité militaire n'était plus le principe majeur et structurant des relations internationales, les alliances pérennes perdaient de leur sens, la guerre n'était plus qu'un aspect – ambigu et incertain – des rapports interétatiques, le système international n'était plus censé être polarisé jusqu'à la fin des temps²...

Mais surtout, l'abandon de la bipolarité marquait la fin des illusions : l'obsession militaire et guerrière avait placé jusque-là l'État-acteur international comme sous assistance respiratoire ; on découvrit bien vite qu'il n'avait plus toutes les capacités dont on le parait naguère... Le rideau de fer étant déchiré, le monde apparaissait soudain conforme aux mutations qui s'étaient amplifiées depuis 1945 et dont on découvrait enfin la réalité, jusque-là cachée, dissimulée, travestie par le langage de la Guerre froide. La mondialisation surgissait alors comme une évidence qui devait tout changer dans les analyses comme dans la pratique : le monde n'était plus seulement européen mais planétaire ; la force des territoires était maîtrisée par la subtilité des communications ; l'interdépendance l'emportait sur la souveraineté ; les sociétés, avec leurs maux et leurs aspirations, passaient devant les États avec leurs incertitudes et leurs faiblesses...

Il fallait changer alors les analyses et, autant que possible, adapter les pratiques. Le premier des besoins fut assez vite comblé avec la profusion des paradigmes qui envahirent soudain le champ très orthodoxe de la discipline : sociologie des relations internationales, transnationalisme, constructivisme, postmodernisme, analyses post-coloniales, *gender studies*, approches anthropologiques, solidaristes... Un marxisme essoufflé perdait le petit monopole de la déviance qu'il s'était offert au temps de la Guerre froide. La rupture qui se dessine ainsi désigne un besoin – clair sinon totalement satisfait – de changement paradigmatique³.

2. Badie (B.), *La diplomatie de connivence*, Paris, La Découverte, 2011.

3. Doyle (M.), Ikenberry (J.), ed., *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder, Westview, 1997 ; Der Derian (J.), Shapiro (M.), ed., *International/Intertextual Relations: Postmodern Reading of World Politics*, Lexington Books, 1998.

Sur le plan des pratiques, les choses furent – et restent – moins simples. L'acteur politique qui veut tirer toutes les leçons du changement doit s'imposer une attitude de modestie qui généralement ne lui sied guère : il doit admettre que l'État dont il a charge n'a plus le monopole de l'action internationale, que les ressources militaires, naguère fleurons du pouvoir régalien, perdent aujourd'hui une bonne part de leur pertinence ; il doit accepter de réviser à la baisse l'idée de souveraineté qui faisait son éclat d'antan ; il doit comprendre que les sociétés se sont invitées sur la scène internationale et ont périmé la « diplomatie de boudoir ». De surcroît, s'il est occidental, il doit se faire à l'idée qu'il n'est plus, avec ses semblables, le seul Régent du monde et que l'heure des Directoires est passée. La note est élevée pour un homme politique et n'est probablement à la portée que de quelques hommes d'État... En bref, l'énigme d'aujourd'hui est celle-ci : saura-t-on non seulement entrer dans un *monde nouveau*, mais accepter aussi de *nouveaux mondes* ?

Le *monde nouveau* se définit par déductions, celles qu'on tire des trois principes constitutifs de la mondialisation que nous vivons : notre monde est celui de la planète tout entière, désormais réunie sur une même scène ; ses unités sont interdépendantes ; il est régi par le principe de communication immédiate⁴. Le constat paraît évident : mais l'a-t-on vraiment intégré dans l'action diplomatique ?

Le principe d'inclusion généralisée banalise l'Europe qui n'est plus internationalement qu'un continent parmi cinq autres et qui perd sa triste identité de « champ de bataille du monde »... Désormais, en devenant le « Vieux Continent », l'Europe doit s'habituer à une politique internationale nouvelle qui ne se déroule plus sous les pieds de ses dirigeants et qui a souvent, avec elle, des rapports d'extériorité qu'elle a du mal à admettre. De même doit-elle regarder en face et accepter ces « puissances émergentes », trouble-fête, intrus, nouveaux riches ou parvenus qui surgissent de continents lointains et dont la capacité l'emporte souvent sur celle des vieilles puissances⁵... Mais surtout, cette extension planétaire de l'international a une conséquence majeure qu'on ne veut pas voir : si, désormais, on

4. Scholte (J.A.), *Globalization: A Critical Introduction*, New York, Palgrave, 2005.

5. Jaffrelot (C.), dir., *L'enjeu mondial : Les pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

joue à 193, les États rivaux ne se ressemblent plus autant que jadis ; ils n'ont plus la proximité culturelle, économique, institutionnelle qui les caractérisait alors. En bref, leur rivalité n'est plus réglée par la puissance, mais, au contraire, par l'inégalité : à une compétition entre semblables succède un antagonisme qui se nourrit de contrastes et de disproportions. Si, dans un monde westphalien, les ressources militaires faisaient la différence entre États, dans ce monde post-westphalien, les énormes contrastes sociaux qui séparent les unités qui le composent organisent l'essentiel de leur concurrence... Aussi l'acteur politique doit-il inclure prioritairement dans l'agenda international tout un ensemble de « pathologies sociales » qui frappent la planète et constituent des menaces nouvelles et fortes contre la paix et la stabilité : famine, malnutrition, épidémies, sous-emploi, ...

De même, et pour ces raisons, le nouveau monde se caractérise-t-il par une diversité culturelle jamais atteinte jusqu'alors. Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer l'actuel système international à celui de la diplomatie de concert qui marquait le XIX^e siècle : le christianisme servait alors de langage commun à tous les protagonistes et justifiait que l'Empire ottoman fût rejeté à la périphérie de la diplomatie des concerts. Si la bipolarité put un temps prolonger l'illusion que l'histoire occidentale servait de fondement au jeu international, cette vision est totalement dépassée aujourd'hui, ce qui rend d'autant plus difficile – sinon incertaine – la recherche d'une grammaire commune à tous les partenaires. Les règles de l'inclusion viennent ainsi affaiblir d'autant les idées communes de puissance et de leadership qu'on a pourtant longtemps tenues pour consubstantielles aux relations internationales.

D'autant que ce monde globalisé offre aux sociétés des ressources nouvelles face aux États : supports de ces énormes contrastes sociaux, mais aussi de cette étonnante diversité culturelle, elles sont beaucoup moins promptes que les États à se prêter au jeu docile d'un monde westphalien. Aussi les formes conflictuelles contemporaines procèdent-elles davantage et même principalement des pathologies sociales, des formes multiples d'anomie face à une mondialisation qui fait peur ou qui exaspère : au lieu d'être régulées par les institutions locales, elles sont, au contraire, alimentées par leurs faiblesses, voire leur écroulement. Même si beaucoup d'auteurs répugnent encore à parler de « nouveaux conflits », force est pourtant

d'admettre que la guerre d'aujourd'hui est bien différente de celle d'hier et ne mérite peut-être plus de garder la même dénomination⁶ : plus intra-étatique qu'interétatique, centré sur les sociétés davantage que sur les États, marqué par une faible différenciation du militaire et du civil, transformant en profondeur la figure même de l'ennemi, le nouveau conflit est loin de Clausewitz et de Carl Schmitt... Face à de telles mutations, la ressource militaire perd de sa pertinence, brouillant un peu plus les logiques de puissance et rendant d'autant plus incertain tout engagement militaire des puissants.

Le principe d'interdépendance confirme ces mutations : les unités constitutives du système international sont désormais aussi concurrentes que solidaires et ont plus que jamais besoin du succès ou de la bonne santé de l'autre pour survivre. Insoutenable paradoxe pour un réaliste classique : le jeu à somme nulle est aboli et le rival ne doit surtout pas être terrassé... Telle est la complexe équation qui marque notamment le nouveau jeu sino-américain et qui déjà pointait à l'horizon de la détente. Cette relation d'associés-rivaux qui s'accompagne d'abandons pragmatiques et rationnels de souveraineté est des plus difficiles à mettre en musique, surtout dans les contextes de crise où les pressions populistes et nationalistes deviennent monnaie courante.

Poussée jusqu'au bout de sa logique, cette interdépendance donne une prime remarquable au faible, menaçant le fort à travers l'instabilité, les incertitudes et les désordres qu'il est à même de susciter. Ainsi cette propriété du nouveau monde relativise un peu plus l'idée de puissance jusqu'à bousculer, sinon bouleverser, les classements d'antan⁷...

De même, enfin, les technologies modernes de communication font de la mondialisation le point de départ d'un élargissement de la vie internationale à un nombre extrêmement varié de nouveaux acteurs. Fondées naguère sur le territoire et la distance, les nouvelles relations internationales se construisent aujourd'hui au rythme de l'échange immédiat, abolissant du même coup une bonne part des privilèges internationaux des acteurs étatiques qui, dans un monde westphalien, gardaient le quasi-monopole de la maîtrise des distances. De nos jours, tout le monde peut communiquer avec tout le

6. Kaldor (M.), *New and Old Wars*, Stanford University Press, 1999.

7. Badie (B.), *L'impuissance de la puissance*, Paris, Fayard, 2005.

monde, de façon immédiate et souvent sans aucun contrôle : le monde ne se façonne plus seulement autour des tapis verts et dans le bouddoir des chancelleries, mais aussi dans les millions d'interactions qui, quotidiennement, ignorent les frontières et viennent les transgresser. Le plus dur, pour les dirigeants de ce monde post-westphalien, est probablement d'apprendre à faire avec les intrus, d'admettre que les sociétés et leurs acteurs peuvent créer l'irréversible sur la scène internationale à l'instar des « printemps arabes », de comprendre que les dynamiques sociales sont souvent les premiers facteurs des politiques étrangères.

Mais il y a peut-être plus dur encore : savoir déduire des propriétés de ce monde nouveau que les conditions présentes de communication installent la mobilité au centre des données nouvelles. Si le monde westphalien était statique et territorial, le nouveau monde appartient au contraire à ce qui bouge et à ceux qui se déplacent : alors qu'on encourage capitaux, marchandises, images et idées à se mouvoir, on ne pose pas encore assez clairement que l'avenir du monde est aussi au migrant, sous toutes ses formes. On déploie des trésors de moyens pour empêcher ce nouveau cours de l'histoire, on le stigmatise, on le couvre d'opprobre, sans bien comprendre qu'il est le symbole même de la modernité. D'où bien des méprises...

Comment donc un monde si complexe peut-il rester singulier ? Un *nouveau monde* ou des *nouveaux mondes* ? Quelque part, la marque du pluriel est rassurante et plus humaine : notre postmodernité devait nous apprendre l'homogénéité, mais le danger semble passé... Toute l'humanité était, un temps, censée revêtir le même prêt-à-porter : mêmes habits étatiques, mêmes régimes, mêmes croyances, même marché qui devait tout réguler, même « *managing* » et donc même langue, celle qui substitue les « *Ph Candidates* » aux « doctorants », créant, vis-à-vis de l'anglais, plus d'« *addiction* » que de « dépendance »... On est pourtant loin de ces funestes illusions : les nouvelles relations internationales ouvrent à la science de la fragmentation plus qu'à celle d'un monde unique. La régulation se doit d'être de plus en plus unifiée, là où l'arène internationale est de plus en plus diversifiée : c'est même dans cette tension que se situe l'essentiel du jeu international contemporain.

Cette diversité se retrouve d'abord au travers des acteurs : la scène internationale est faite de princes, de diplomates et de soldats, mais aussi de prêcheurs, de dirigeants de firmes, de journalistes, d'intel-

lectuels, de seigneurs de guerre, de chefs tribaux, de cadres d'ONG, tous ceux que Jürgen Habermas aurait pu appeler les *nouveaux bourgeois* de la scène internationale⁸. Ils se rencontrent et interagissent tout en vivant séparés, voire hostiles, construisant leur monde, avec ses règles, ses valeurs et ses modes de régulation...

De même la planète devait-elle s'occidentaliser, à mesure qu'elle se modernisait : nous en sommes loin, et plus loin qu'il y a même dix ans. Là où le modèle occidental s'est imposé, il a dû composer et procéder par hybridation. Là où il a essuyé la résistance des autres, on a vu se constituer des formes de modernité, souvent instables et incertaines, mais qui, de Chine jusqu'au Moyen-Orient, ont installé le monde dans une fragmentation culturelle qui devient un paramètre – difficile, mais majeur – des nouvelles politiques internationales.

La même remarque vaudrait pour les économies, mais aussi pour la politique elle-même. Si un petit nombre d'anciennes puissances cherchent désespérément à pérenniser leur statut oligarchique et à maintenir un Directoire du monde sous les formes les plus diverses (P5 aux Nations unies, G7, G8, G20...), la scène internationale est de plus en plus composée de puissances appartenant à des registres différents, rendant impossible tout traitement ordinal du jeu politique mondial : puissances nucléaires, puissances financières, puissances économiques, démographiques, voire culturelles, croisant l'hypothèse de puissances émergentes ou régionales... Avec la disparition de la bipolarité, l'autonomie des diplomaties n'a cessé de croître, jusqu'à nourrir les incertitudes, les instabilités et les fluidités les plus inattendues.

Ce monde éclaté, fragmenté, s'inscrit en faux face aux théories classiques prônant la fin de l'Histoire. D'une certaine manière, il nous fait revivre certains des principes qui organisaient la vie internationale avant 1947, du temps où l'absence de bipolarité installait le jeu mondial dans une désorganisation et une imprévisibilité qui trouvèrent leur sommet avec le Pacte germano-soviétique. Une différence majeure s'impose pour autant : le système international se réduisait alors à l'Europe, élargie aux seuls États-Unis et à un Japon qui avait le plus grand mal à trouver sa place. Les contrastes culturels n'étaient pas les paramètres qu'ils sont aujourd'hui : la même

8. Dans la perspective tracée par Habermas (J.) qui était alors appliquée à l'ordre interne in *L'Espace Public*, Paris, Payot, 1978.

remarque vaudrait pour les décalages économiques et sociaux qui chaque jour nous engagent à une lecture davantage plurale du monde.

En réalité, cette fragmentation – qu'aucune pensée unique ne parvient à masquer – résonne plus que jamais comme un appel fonctionnel au multilatéralisme. Cette grande invention du xx^e siècle organise déjà une part importante de la vie mondiale au quotidien, celle qu'on ne voit pas dans les journaux télévisés, mais qui permet à tout un chacun de prendre l'avion, de téléphoner ou de s'informer. C'est face aux grands enjeux et aux drames mondiaux que le multilatéralisme, en revanche, ne progresse pas, prisonnier qu'il est de la peur des plus puissants de perdre leurs avantages et des plus faibles d'abandonner le symbole de souveraineté auquel ils peuvent encore se raccrocher⁹...

En fait, un tel dilemme résume assez bien le paradoxe des nouveaux mondes : la mondialisation tétanise aussi bien les logiques de puissance que celles de souveraineté. Dans un contexte où tout le monde dépend de tout le monde, la hiérarchie de puissances n'a plus le même sens ; là où le faible peut bloquer, perturber, nuire gravement, l'impuissance perd de son absolu ; là où l'éclatement fait loi, l'hégémonie n'est plus à même de tenir ses promesses. En un mot, là où les différences, les contrastes et les diversités deviennent des principes d'action, les réflexes oligarchiques et les directoires n'ont aucune chance d'atteindre l'efficacité dont ils pouvaient autrefois se prévaloir. Si la puissance garde sa valeur de distinction, elle perd son aptitude à la régulation, et c'est bien cette opposition nouvelle qui suscite tant de malentendus...

À l'heure où ces nouveaux mondes sont de plus en plus ceux des sociétés et non plus tellement des États, nous vivons au quotidien une évidence qu'on a pourtant beaucoup de mal à admettre : la puissance est utilisable contre les États, mais peu efficace *contre* les sociétés ou *en substitut* de celles-ci. En maîtrisant mal cette évidence, pourtant directement issue de notre philosophie classique du *Contrat social* comme des principes mêmes de la sociologie, on a quelque peu dévoyé l'idée de « responsabilité de protéger » et

9. Badie (B.), Devin (G.), dir., *Le Multilatéralisme*, Paris, La Découverte, 2007.

annexé maladroitement l'intervention au jeu de puissance, conduisant directement à bien des impasses.

Aussi ces « nouveaux mondes » méritent-ils d'être regardés avec des yeux qui ne sont plus ceux de la Guerre froide, alors qu'ils se parent encore de tant de pratiques issues de cette époque ou de périodes plus anciennes encore, remontant jusqu'à la prise du Trocadéro du temps de la Sainte-Alliance ! Double monde : celui des réalités d'aujourd'hui, qui ne cesse de composer avec celui des souvenirs d'antan¹⁰.

Les *chats* qui suivent cherchent justement à faire la part entre ces survivances voulues et ces péremptions qui, quel que soit le niveau de puissance des acteurs, mènent mécaniquement à l'échec. Entre conditions nouvelles et erreurs reconduites, ils tentent d'expliquer pourquoi les deux dernières décennies qui nous séparent de la chute du Mur ont été riches en occasions perdues de procéder à ce « *New Deal* international » qui aurait dû s'imposer, tant la rupture de 1989 était à la diplomatie celle que 1929 était jadis à l'économie.

Évidemment, ces *chats* n'auraient pas été possibles sans cette communauté de débatteurs que la technique moderne reconstituait chaque mois et que le Monde.fr a bien voulu organiser, mettant ainsi en place une façon inédite d'enrichir l'analyse. Dans cet espace clos, où l'interlocuteur est invisible mais tellement présent, l'échange est aussi passionnant qu'humainement difficile. Sans la présence de Mireille Albo Plaza et de Gaïdz Minassian, il eût été inhumain, donc impossible : je leur en suis hautement redevable. À Gaïdz, qui m'a accompagné dans ces *chats* et dans ce livre, m'aidant du regard fort du journaliste talentueux et scrupuleux, je dédie ce qui, pour ma propre formation, a été et reste une magnifique expérience de communication scientifique.

10. Cette hypothèse d'un monde double ou « dual », fait de la pérennisation de l'ancien et de la surimposition d'un ordre nouveau, se retrouve dans Rosenau (J.), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, ouvrage précisément écrit dans ce même contexte de rupture.

Partie I

Le monde change

Les biens publics mondiaux entrent dans l'arène*

La notion de « bien public mondial » est-elle reconnue par le droit international ?

Au départ, la notion de bien public s'inscrivait dans les principes mêmes du droit interne. Dès lors qu'un bien était indispensable à la survie du groupe, il était tenu pour public, et la nation tout entière devait en être le dépositaire.

Avec la mondialisation et les transformations technologiques qui nous rendent interdépendants les uns des autres et qui atténuent l'effet des frontières, cette notion a dû être recomposée. Un bien public, désormais, dans beaucoup de secteurs, ne peut plus être national car il implique alors une confiscation au profit d'une communauté nationale et aux dépens de toutes les autres : la réflexion menée dans différentes commissions, puis l'amorce d'une pratique internationale rénovée ont accredité l'idée que les biens publics les plus fondamentaux ne pouvaient désormais être que mondiaux.

Le droit international a du mal à suivre. Aussi la notion de bien public mondial s'impose-t-elle surtout empiriquement à travers de nombreuses conventions internationales portant sur différents secteurs, et qui ont amené à reconsidérer l'air, l'eau, puis la santé publique, voire les droits de l'homme et la paix, comme des biens publics mondiaux.

Est-on sûr pour autant qu'il s'agisse de biens publics, comme l'entendent les économistes qui ont inventé le concept ? Pour qu'il y ait bien public, il faut que soit établie l'absence de toute rivalité dans l'acquisition de ce bien, mais aussi l'absence de toute exclusion. Un bien public profite à tous, sans rivalité et sans exclusion. Or, même sur les biens les plus fondamentaux, ceux-là même dont nous

* Extraits repris du *chat* de novembre 2006

sommes tous dépositaires pour la survie de tous, la rivalité et l'exclusion continuent peu ou prou à s'exercer, souvent, de manière paradoxale, à l'initiative des politiques.

La manière dont certaines fractions de la population sont activement exclues d'un accès à l'eau, la manière dont d'autres n'accèdent pas aux soins élémentaires, tiennent souvent à un défaut de politique de régulation internationale ou à une affirmation excessive d'un nationalisme encore vivant. C'est tout notre sujet.

On parlera alors, pour ces biens qui entretiennent encore un minimum de rivalités, de « biens publics impurs », et pour ceux qui impliquent encore de l'exclusion, de « biens de club ». Tout l'enjeu actuel est de réduire l'impureté de ces biens, comme de faire sortir les biens publics mondiaux de leur état de biens confisqués par quelques-uns.

Le grand paradoxe sur lequel nous construisons aujourd'hui notre réflexion est qu'intellectuellement nous savons l'importance de ces biens publics pour la survie de l'humanité et que, politiquement, ceux-ci se trouvent encore menacés par le jeu de la concurrence internationale.

Mais la notion de service public en matière d'accès à l'eau, à l'énergie n'est pas unitaire sur la planète... Qu'en pensez-vous ?

Tout à fait. Nous sommes encore aujourd'hui dans un schéma planétaire qui place les législations nationales en situation de concurrence, et en fait de conflit.

Dès qu'un bien est perçu comme rare, il engendre une logique de compétition conflictuelle. Par ailleurs, chaque État organisant en fonction de sa culture, de son système normatif, et de sa puissance, son accès aux biens publics mondiaux, la possibilité de parvenir à une construction internationale de ceux-ci s'en trouve gravement entravée.

D'où le rôle fondamental des grandes conférences internationales et des conventions sur lesquelles, très généralement, elles débouchent, avec l'aide active des ONG qui, de plus en plus, accomplissent un rôle important dans l'élaboration de ces normes internationales. D'où, aussi, l'importance de vaincre la résistance nationale de chaque État. Certains États, en effet, savent résister à l'édiction de

ces régimes internationaux : les États-Unis, la Chine et plusieurs pays souverainistes du Sud, en sont de parfaites illustrations.

Ne négligeons pas, cependant, la pression de plus en plus forte des opinions publiques, le rôle de plus en plus actif des acteurs transnationaux, et le principe d'utilité qui agit de façon efficace sur les États pour les convaincre qu'une absence de régime international devient contre-productive au regard même de leurs intérêts nationaux.

Vous semblez militer pour une gouvernance mondiale qui puisse répartir la richesse de la planète équitablement. Pensez-vous que cela soit réaliste ? En particulier, pensez-vous que cela soit compatible avec le fait que les enjeux électoraux soient prioritaires dans les prises de décision actuelles des gouvernants ?

Vous mettez le doigt sur un décalage qui est effectivement fondamental et périlleux. Le temps de l'élection, comme d'une manière plus générale le temps de l'action politique, n'est pas compatible, hélas, avec celui de l'élaboration d'une vraie gouvernance mondiale.

La construction d'un régime international est un investissement dont les résultats ne se font sentir qu'à moyen ou long terme, c'est-à-dire à un moment où l'acteur décideur ne sera plus au pouvoir pour recevoir les récompenses et les félicitations qu'inspire son action. Cela est particulièrement vrai dans le domaine climatique, où les réticences à appliquer Kyoto, ou même à y adhérer, tiennent effectivement à l'immédiateté du coût qui s'oppose à l'extrême lenteur du processus d'amélioration des conditions de vie auquel il doit conduire. Pire encore, la mise en place d'un régime international sérieux en matière climatique est entravée par l'éloignement relatif des périls, qui appartiennent à une temporalité bien distincte de celle de l'élection. Si maintenant nous nous déplaçons vers des questions comme le développement, ou plus encore les droits de l'homme, l'effet d'utilité de mesures internationales destinées à les promouvoir risque de prendre un temps considérable avant qu'il ne se manifeste auprès de chaque individu.

La démocratie, incontestablement, vient piéger la construction des biens publics mondiaux. Mais une nouvelle fois, je suis en partie rassuré par cette autre manifestation de la démocratie que constitue la mobilisation des sociétés civiles, de plus en plus conscientes des risques nouveaux, de plus en plus acquises à l'idée de les inscrire sur

les agendas gouvernementaux, et de moins en moins indifférentes aux débats qu'ils suscitent.

Regardez la question de l'élimination des déchets. Celle-ci n'avait pratiquement aucun droit de cité jusqu'à il y a peu. Aujourd'hui, les sociétés civiles se réveillent, notamment en Afrique et réagissent, y compris à travers leurs souffrances, à ce grand dysfonctionnement de la mondialisation. Il y a donc une sorte de surveillance suprême des sociétés qui vient défier le ronronnement du jeu démocratique électoral.

Ne serait-il pas opportun de considérer les matières premières comme des biens publics mondiaux ?

Vous avez tout à fait raison. La réflexion mais aussi la pratique engagent de plus en plus à annexer les matières premières au domaine des biens publics mondiaux.

D'abord parce que la mondialisation crée les conditions d'une interdépendance croissante. Dans le domaine énergétique, par exemple, le taux d'interdépendance des États-nations ne cesse de s'élever : il y a trente ans, les États-Unis ne dépendaient de l'extérieur que pour 20 % de leur consommation pétrolière. Aujourd'hui, ils en dépendent pour plus de 60 %. Cette interdépendance généralisée donne aux matières premières une configuration réellement mondiale et transnationale qui oblige les États qui ont la chance d'en être dotés de déployer une politique de responsabilité mondiale.

Autre raison : nous sommes dans un monde où les grands équilibres sont aujourd'hui fonction d'une sécurité humaine généralisée. La sécurité alimentaire est un paramètre reconnu de la sécurité mondiale. Or, elle ne peut pas être promue sans une mondialisation active des ressources agricoles : le libre-échange qui a longtemps été érigé comme solution a montré aujourd'hui ses limites, le protectionnisme s'est lui-même déconsidéré par l'effet dysfonctionnel des politiques de barrières et de subventions. La voie est donc ouverte à une conception intégrée de ces ressources, à condition cependant que l'on crée suffisamment d'incitations politiques pour persuader les États de jouer ce jeu de l'intégration et de la mondialisation contrôlée de leurs propres ressources. On en est loin, hélas.

L'eau est un bien qui s'épuise. Comment faire en sorte que les richesses en or bleu soient réparties équitablement, sachant que les pays industrialisés ont plus de moyens pour s'approprier ce trésor ?

Il est évident que l'eau est au centre même de deux sécurités humaines essentielles : la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire. Nous sommes dans un monde où un milliard et demi d'individus n'a pas accès à l'eau potable, ce qui entraîne une crise sanitaire majeure qui se double, bien entendu, d'un formidable handicap pour le développement des pays concernés.

Derrière la question de l'eau se pose d'abord celle de l'hydrographie naturelle et de la manière dont les États savent la capter. Israël confisque par exemple huit dixièmes des eaux du Jourdain. Et vous imaginez que, de ce fait, le contrôle du Jourdain devient un enjeu de conflictualité énorme dans la guerre larvée qui oppose Israël aux Palestiniens. Cette même question se camoufle aussi derrière le contrôle du Golan, comme derrière celui des fermes de Chebaa.

Mais le Jourdain n'est pas la seule source au monde de conflit autour de l'eau : le Nil, la mer d'Aral, le Limpopo, le Gange, le Mékong sont, entre autres, des enjeux de forte conflictualité. Pourtant, une régulation mondiale de ces questions est périlleuse ou même impossible, compte tenu de l'extrême diversité géographique des situations. Les populations dépendent donc, pour leur survie, de régimes régionaux, eux-mêmes hypothéqués par la bonne entente politique des États riverains. C'est dire l'inégalité des approches et des solutions que l'on a pu apporter à ce type de problème.

Au-delà de cette question géographique se pose maintenant une question de nature technologique : comment traiter l'eau, la rendre propre à la consommation, et protéger les populations de tous les risques sanitaires associés à la pollution des fleuves ou des mers ? Cette capacité technologique suppose un fort transfert de savoirs et de moyens matériels, elle est donc liée directement à une conception intégrée du développement. Sur ce point, les conventions internationales restent hélas très en retrait, et nous sommes de ce fait confrontés, à propos de l'eau, à une situation que j'appelais tout à l'heure de biens publics impurs, et même de biens de club.

Il faut faire la différence entre l'eau et le service de l'eau, ainsi qu'entre l'énergie et le service de l'énergie. Dans le

monde contemporain, nous rencontrons un problème sur le service plutôt que sur le bien en lui-même. Qu'en pensez-vous ?

Vous avez en grande partie raison, même si vous péchez peut-être un peu par optimisme sur le bien en lui-même.

Je ne suis pas sûr, par exemple, que les matières premières énergétiques soient inépuisables, je ne suis pas sûr non plus que l'activisme dont font preuve les producteurs agricoles ne risque pas, à moyen terme, de conduire à une détérioration des terres agricoles, et donc à une raréfaction des produits alimentaires. Nous ne pouvons absolument pas négliger ce risque qui, jusqu'à preuve du contraire, constitue un enjeu, au moins dans les domaines énergétique et agricole.

En revanche, vous avez tout à fait raison de souligner l'importance croissante du service, qui réintroduit l'effet inégalitaire de l'hégémonie : seuls les États dotés sont performants en matière de service, et viennent ainsi rattraper le handicap lié à l'inégale distribution des ressources qui, elle, ne respecte pas la hiérarchie de la puissance.

Pour résoudre la question des services, qui ne se heurte à aucun obstacle naturel ni physique, les conventions internationales de redistribution, ou du moins de régulation, sont en même temps possibles et les plus appropriées. Cependant, la preuve n'a pas été apportée de la disposition des États les plus riches à faire des concessions, alors qu'ils cherchent évidemment à équilibrer par ce biais l'inégalité de ressources dont ils se sentent au moins sectoriellement victimes.

On entend souvent dire que si tout le monde vivait à la manière des Américains ou des Européens, les ressources de notre planète ne suffiraient pas. Il est donc impossible, contrairement à ce que pensent certains, d'atteindre un partage équitable des richesses et un haut de niveau de vie pour tout le monde. Qu'en pensez-vous ?

C'est totalement exact. Et on pourrait élargir votre argumentation au domaine des déchets. Le jour où en Chine ou en Inde chaque individu produira autant de déchets qu'un Européen ou un Nord-Américain, la planète croulera.

À partir de ce constat, deux options sont possibles : soit, effectivement, postuler une inégalité durable des modes de consumma-

tion, ce que, pour des raisons politiques, le gouvernement chinois a choisi d'imposer au grand bénéfice des pays développés ; soit s'orienter vers une politique mondiale de consommation contrôlée et limitée.

N'oubliez pas que la thématique écologiste et celle du développement durable ont reposé très tôt sur l'affirmation de la nécessité de limiter la consommation partout, de manière à se rapprocher d'une situation globalement plus équilibrée. Il y a de bonnes raisons de penser qu'à terme nous y viendrons, ne serait-ce que parce que les externalités négatives de la consommation de masse ne cessent de s'aggraver, comme le montre, par exemple, l'émission des gaz à effet de serre (GES).

Pour autant, nous nous trouvons confrontés à une équation bien connue : personne n'accepte d'en prendre l'initiative de façon individuelle, soupçonnant toujours l'autre de ne pas s'y prêter et espérant bénéficier des sacrifices du voisin. C'est un peu le calcul des États-Unis en refusant de ratifier le protocole de Kyoto.

Ne peut-on pas douter de la création de biens publics mondiaux alors que les biens publics nationaux sont de plus en plus privatisés ? Dans un monde libéralisé, on imagine clairement la menace du bien privé mondial...

Vous avez tout à fait raison, et je partage votre inquiétude. On n'a pas été suffisamment attentif au fait que la notion de bien public national était en réalité attaquée sur deux fronts : celui de la mondialisation pour conduire à la réévaluation mondiale des biens communs, et celui de la privatisation pour réintégrer dans la banalité du marché tous les biens, jusqu'au savoir et à l'éducation. La confusion a été d'autant plus grande que le néolibéralisme a cherché à s'annexer l'idée de mondialisation. Ce qui a conduit à une dérive visible : la difficulté politique de construire des biens publics mondiaux hâterait la privatisation de biens globaux. La question est sensible dans certains domaines, notamment celui de la communication qui, comme vous le savez, contrôle aujourd'hui tous les secteurs d'activités de la mondialisation.

Je reviens pour autant à l'idée que je développais tout à l'heure d'un contrôle social de plus en plus exigeant, de mouvements sociaux transnationaux de plus en plus visibles, d'ONG de plus en

plus attentives, de réactions de plus en plus vives des opinions publiques, qui, devant la paralysie des États, constituent encore la garantie la plus forte de contenir un tel risque.

D'autant que, ne vous y trompez pas, la privatisation des biens mondiaux ne sera jamais complète. Elle n'est possible que dans la mesure où un État plus puissant que les autres veille à sa réalisation et tend à la contrôler. C'est effectivement le rôle actuel du gouvernement américain dans la privatisation du régime mondial des télécommunications, comme dans la libéralisation des serveurs racines qui a constitué un des grands enjeux de la conférence de Tunis en novembre 2005.

Le Nord est-il responsable de la pression démographique au Sud et des déséquilibres qui en résultent ?

Précisément, aujourd'hui, tout le monde est responsable de tout le monde. Le paramètre démographique est lui-même érigé en question mondiale. Il serait totalement abusif de considérer que la croissance démographique du Sud ne concerne pas les pays du Nord, qui ont eux-mêmes été autrefois dans une situation de transition démographique qu'ils avaient alors toute latitude de gérer à leur convenance. Au XIX^e siècle, l'Europe régulait son explosion démographique par une politique hardie d'émigration vers les colonies, et surtout vers le continent nord-américain.

Aujourd'hui, cyniquement, nous croyons que nous pouvons nous opposer à la construction de ces mêmes flux démographiques venant des pays connaissant la même explosion. Au-delà même de cet effet d'équité, il est temps de considérer le développement du Sud comme étant partie intégrante de notre sécurité globale : notre sécurité économique, notre sécurité alimentaire, notre sécurité énergétique et notre sécurité sanitaire. Sans compter les risques de guerre et de déstabilisation politique dont nous risquons d'être très vite les victimes. Aussi le développement des autres est de plus en plus notre propre développement. Et l'argument le plus favorable pour promouvoir un régime international de développement est d'assurer notre propre protection et le maintien de nos propres performances.

Je laisse de côté tous les arguments culturels que le Nord tend à promouvoir pour entraver, comme en Inde par exemple, les politiques de contrôle des naissances...

La gestion des ressources naturelles peut-elle devenir un enjeu politique majeur dans les relations internationales demain ?

Vous avez raison de dissimuler un certain scepticisme. Si l'on fait le décompte des causes immédiates de conflit international, les ressources naturelles n'ont peut-être pas aujourd'hui l'importance que connaissent d'autres facteurs : l'humiliation, le défaut d'intégration sociale, les crispations identitaires, les frustrations de toute nature.

Je ne suis pas sûr que la protection des ressources naturelles soit aujourd'hui l'obsession première des décideurs occidentaux. Et je ne suis même pas sûr que l'usage, sous forme de chantage, des ressources naturelles par les princes du Sud soit un instrument prioritaire de leur action.

On peut imaginer que dans un contexte de crise généralisée tous ces facteurs soient fortement réévalués. Les spécialistes du pétrole nous annoncent par exemple une crise énergétique majeure pour 2015. Peut-être à ce moment-là la conflictualité internationale sera-t-elle réellement dominée par l'obsession des ressources.

Aujourd'hui, ce qui me frappe, ce serait plutôt ce mélange d'insouciance, d'impréparation et d'ignorance. Les relations internationales se structurent davantage sous le double effet de l'affectif et d'un désordre social international généralisé. Tout se passe comme si l'approvisionnement restait encore un souci secondaire des princes du Nord, et comme si la montée des périls en matière d'alimentation mondiale, en particulier en direction du Sud, restait largement sous-estimée. Le réveil peut être douloureux.

Retrouvez tous les ouvrages de CNRS Éditions
sur notre site www.cnrseditions.fr