

Chapitre 5. Les « nouvelles » relations internationales

Au début des années 1990, la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique signalaient un tournant décisif dans l'histoire des relations internationales. La fin du système bipolaire est un fait historique incontournable mais il est nettement plus difficile de se prononcer avec certitude sur la structure du monde dans l'après-guerre froide. S'agit-il d'un monde unipolaire, où la puissance économique, politique et militaire des États-Unis s'impose ? Vivons-nous dans un monde multipolaire où différents pôles (États-Unis, Europe Unie, Japon, Chine) sont en compétition pour affirmer leur puissance dans différentes sphères ? Les changements survenus sur la scène internationale ont-ils altéré l'étude des relations internationales ? Peut-on donc parler de « nouvelles » relations internationales ? Comment faire la part de l'ancien et du neuf dans le monde où nous vivons ?

Les bouleversements du monde nous portent à nous interroger sur l'utilité de nos théories pour comprendre et analyser les phénomènes internationaux contemporains. « Est-ce que les catégories principales qui nous ont servi pour délimiter le lieu et les frontières de l'action politique sont encore pertinentes ? »¹ « Quelles sont les nouvelles réalités politiques internationales et comment procéder pour en décrire et analyser les composantes ? » Ce chapitre vise à apporter des éléments de réponse à ces questions.

¹ Gilles Breton, « Mondialisation et science politique: la fin d'un imaginaire théorique ? », *Études internationales* (3), septembre 93, p. 533.

En un premier temps, nous nous pencherons sur le contexte des nouvelles relations internationales dans le but d'identifier les principaux changements susceptibles de modifier notre analyse. Nous passerons ensuite à une description des nouveaux défis auxquels les décideurs font face de nos jours. En un troisième temps, nous décrirons les nouveaux acteurs qui ont surgi sur la scène internationale avant de terminer notre analyse par une réflexion sur l'impact que tous ces bouleversements ont eu sur nos champs de recherche et nos outils analytiques.

Le contexte des « nouvelles » relations internationales

Si nous devons sélectionner trois faits marquant le tournant amorcé en 1989, ce serait probablement la fin de la guerre froide, l'éclatement des « empires », et la troisième vague. Nous avons fait référence à ces changements plus tôt dans ce manuel mais nous nous y arrêterons brièvement à des fins de rappel.

1. La fin de la guerre froide

Le 3 août 1990, le secrétaire d'État américain, M. James Baker, et le ministre des affaires étrangères soviétique, M. Edouard Chevarnadze lisaient une déclaration commune condamnant l'invasion du Koweït par l'Irak et décrétant un embargo économique contre l'agresseur. Ce tournant historique a marqué la fin de la guerre froide. La guerre froide fait principalement référence à la rivalité qui a opposé les États-Unis d'Amérique à l'Union soviétique depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Cette rivalité divisait le monde en deux blocs. Elle

influçait également les calculs des décideurs, tant à Washington qu'à Moscou, notamment dans leur quête d'influence globale qui se traduisait par l'accumulation de régimes clients dans le tiers-monde. La fin de cette compétition à l'échelle globale a plusieurs conséquences pour les relations internationales. Nous avons déjà relevé la coopération entre les États-Unis et la Russie au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU. Avant l'invasion du Koweït par l'Irak, une telle coopération était pratiquement impensable. Par ailleurs, les grandes puissances peuvent désormais baser leurs relations internationales sur des considérations d'intérêt plutôt que d'idéologie et de balance de pouvoir. Le largage de clients dont la loyauté coûteuse n'est désormais plus nécessaire est une deuxième conséquence de la fin de cette rivalité bipolaire. Dans certains cas ce largage offre des opportunités de solution aux crises locales ou régionales (Angola ou Moyen-Orient) mais il est aussi porteur de dangers. En effet, les contraintes imposées par des superpuissances prudentes à leurs clients régionaux sont maintenant absentes ce qui se traduit parfois par des comportements agressifs (invasion irakienne du Koweït).

2. L'éclatement des « empires »

Par éclatement des empires, nous faisons surtout référence à l'effondrement de l'Union soviétique et de l'ex-Yougoslavie. Dans ces deux cas, l'affaiblissement du pouvoir central ouvre la porte à une reconfiguration de l'espace territorial. Les républiques de l'ex-URSS se constituent en entités souveraines et indépendantes ; la guerre en ex-Yougoslavie résulte en la création de cinq nouveaux pays. Mais si cet éclatement a des conséquences directes, ce sont en

fait ses conséquences indirectes qui sont plus importantes. Les politiques de glasnost et de perestroïka indiquent un changement de priorités favorisant la politique interne aux dépens de la politique étrangère. Ce changement s'amorce dès la moitié des années 80 et se traduit par un repliement de l'URSS qui laisse ses pays satellites et clients à leur propre sort. Terminés l'aide économique et militaire ainsi que le soutien politique desquels dépendaient des élites de moins en moins légitimes. La vague de démocratisation qui déferle en Europe centrale et de l'Est est le résultat le plus probant de cette réorientation politique. Ses effets se font néanmoins ressentir aux confins de l'Asie et de l'Afrique dans le phénomène caractérisé par Samuel Huntington comme « troisième vague » de démocratisation.²

3. La « troisième vague »

Attribuée en partie à l'éclatement de l'Union soviétique, une vague de démocratisation (Afrique, Asie du sud-est) et de libéralisation politique (Moyen-Orient) change certaines données régionales. Affaiblis par la décision des grandes puissances de ne plus les soutenir à tout prix, les régimes autoritaires se butent aux revendications de leurs populations. Des populations qui, par ailleurs, sont d'autant plus conscientes de leurs droits et des opportunités de changement qu'elles assistent en retransmission directe à l'effondrement de régimes longtemps considérés invulnérables. Si la troisième vague n'a pas le même succès partout (voir par exemple la résistance notoire des régimes arabes),

² Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

il n'en demeure pas moins que certains changements se font ressentir à l'échelle mondiale : adoption de moins en moins contestée du modèle économique néo-libéral ; instabilité chronique dans la plupart des pays réticents au changement ; pressions accrues de la part de la communauté internationale pour encourager voire forcer les retardataires à suivre dans la voie du changement.

4. Cerner le changement

Si tous ces événements ont lieu dans la même décennie, voir même les quelques années précédant la fin de la guerre froide, il est toutefois incorrect de présumer que celle-ci en est la seule responsable. La fin des « empires » est avant tout le résultat des politiques internes des gouvernements en place à Moscou et Belgrade. Et s'il est vrai que les changements au sein de l'URSS ont contribué au largage de plusieurs régimes clients et à la vague de démocratisation qui a suivi, surtout en Europe de l'Est, il serait aussi erroné de ne pas considérer les facteurs internes ayant mené à ces changements politiques dans plusieurs pays du tiers-monde. Les conséquences des changements esquissés ci-dessus ne sont souvent qu'une amplification de processus qui pré-datent 1989 qu'il s'agisse de la démocratisation des régimes autoritaires (Europe du Sud 1973-1978; Asie de l'Est et Amérique latine dans les années 80) ou encore de l'affaiblissement des rivalités Est-Ouest (les négociations pour la limitation des armes stratégiques, SALT 1 et 2 ont précédé l'effondrement de l'Union soviétique). Face à ce constat, qu'en est-il vraiment des changements de l'après guerre-froide?

Il est difficile de faire la part du neuf et de l'ancien, de cerner l'amplitude des changements survenus depuis la fin de la guerre froide. S'il est vrai que la rivalité

entre les deux superpuissances s'est dissipée au profit d'une nouvelle coopération, concrétisée dans le vote unanime du Conseil de sécurité des Nations-Unies au sujet de l'invasion irakienne du Koweït, il n'en demeure pas moins que certains aspects du monde où nous vivons ne sont pas neufs.

Le phénomène de mondialisation est probablement la meilleure illustration de cette continuité. En effet, la mondialisation de l'activité économique ne peut en aucun cas être située au même moment que la fin de la guerre froide. Bien au contraire, il s'agit d'un phénomène qui date au moins de la fin du 19^{ème} siècle. Les liens toujours plus denses entre sociétés ne sont pas récents non plus. S'il est quelque chose de nouveau, c'est probablement l'extension et l'intensification des flux internationaux qui englobent désormais tous les recoins de la planète. C'est d'ailleurs cet aspect du changement survenu dans le contexte international qui, comme nous le verrons sous peu, influence le plus profondément la nature des relations internationales et celle des théories qui visent à les analyser.

Les défis : Du local au global

Toute analyse des changements survenus depuis la fin de la guerre froide se doit de signaler l'émergence de nouvelles problématiques internationales. Si les analystes ne sont pas d'accord sur la catégorisation de ces phénomènes, ils n'en acceptent pas moins leur centralité dans la pratique des rapports internationaux. Il s'agit entre autres de l'irruption de l'environnement, des conflits identitaires, de fléaux tels le SIDA ou le terrorisme. Bien sûr, la plupart de ces problèmes ne datent pas d'hier. C'est leur importance relative qui a changé depuis que le conflit entre les deux superpuissances et le danger de guerre nucléaire qui s'y

greffait ne sont plus les problématiques centrales des rapports internationaux. C'est aussi l'étendue des problèmes qui a changé. Par exemple, les problèmes de l'environnement ne se réduisent plus à la pollution industrielle. Il s'agit aujourd'hui de faire face aux conséquences à l'échelle mondiale de nos pratiques industrielles des cent dernières années. Effet de serre, amincissement de la couche d'ozone, pluies acides sont des problèmes transfrontaliers dont les conséquences auraient des portées globales mettant en question la survie de l'humanité.

Ces nouvelles problématiques remettent en question l'utilité du clivage interne-externe. Que les causes des problèmes soient internes (conflits identitaires) ou externes (environnement), leurs conséquences se font ressentir tant à l'intérieur des États impliqués qu'à l'échelle internationale. Par exemple, les conflits identitaires créent entre autres des flux de réfugiés et d'immigrants qui peuvent déstabiliser les pays d'accueil alors que le terrorisme remet actuellement en question les politiques étatiques occidentales dans des domaines aussi variés que la sécurité nationale, l'immigration et l'économie. Une observation s'impose à l'analyste : ces nouveaux défis ont un point en commun, l'imbrication du local et du global.

Les acteurs

A nouveaux défis, nouvelles données : Quels sont les acteurs appelés à faire face aux défis dont nous venons d'esquisser les grandes lignes ? Quelles sont leurs caractéristiques les plus importantes ? Comment nos théories peuvent-elles nous aider à mieux cerner les paramètres de leurs actions ?

Quid de la thèse du retrait de l'État ?

La mondialisation est « l'espace au sein duquel chacun de nous évolue quotidiennement, [un espace qui] ne coïncide plus avec celui défini par les frontières de nos sociétés d'appartenance.³ En effet, il est illusoire de penser que l'État demeure l'acteur politique le plus important en relations internationales. Non seulement son intégrité territoriale est remise en question mais aussi son autonomie.

La plupart de nos analyses en relations internationales reposent sur l'hypothèse de la souveraineté étatique. Par État souverain, nous entendons un peuple habitant un territoire clairement délimité, dont le gouvernement effectif est reconnu et ayant une personnalité juridique internationale. Dans le monde actuel, ce concept est de moins en moins conforme à la réalité de l'expérience étatique.

S'il est une constatation incontournable, il s'agit bien de la porosité grandissante des frontières étatiques. Sous l'assaut conjugué de plusieurs technologies de pointes dont les satellites et l'Internet font figure de proue, l'État a de plus en plus mal à maintenir la fiction du contrôle du territoire. D'autre part, la mondialisation ne brime-t-elle pas la souveraineté de l'État ? Ici, les opinions diffèrent. Certains font valoir l'absence de modèles alternatifs pour conclure que l'État n'est pas en danger.⁴ En effet, malgré le développement de blocs régionaux comme l'ALENA ou encore d'organisations supra-étatiques

³ Id., *ibid.*, p. 533.

⁴ Voir par exemple David Held, *Political Theory and the Modern State: Essays on State, Power, and Democracy* (Stanford, Californie: Stanford University Press, 1989)

comme l'Union européenne, ces nouvelles formes de coopération ont à la base des ententes entre États. D'autres font valoir qu'à l'âge de la mondialisation, la souveraineté étatique n'est plus ce qu'elle était. Ils préconisent donc sa redéfinition de manière à cerner la réalité de l'État au seuil du 21^{ème} siècle.

Les questions de territorialité et de souveraineté convergent pour remettre en question la capacité étatique. La mondialisation limite l'autonomie de l'État-nation, soit sa capacité d'intervention au sein de la société; elle réduit aussi sa marge de manœuvre dans tout effort de formuler et d'atteindre la réalisation de ses propres objectifs. Le domaine dans lequel ces changements trouvent leur expression la plus claire c'est le domaine économique. Les échanges économiques ont pris beaucoup d'ampleur depuis les années 1970. Dans l'état actuel des choses, nous ne pouvons d'ailleurs plus nous limiter à l'étude du commerce extérieur des pays lorsque nous nous penchons sur l'économie internationale. Force est de reconnaître que cette économie s'organise de plus en plus sur des bases mondiales. Dans la foulée des firmes multinationales nous assistons au déplacement du capital productif et financier, à l'accélération des transferts technologiques, à l'expansion de nouvelles infrastructures communicationnelles, et à l'accélération du volume du commerce mondial. Ces mutations économiques réduisent la marge d'action étatique tout d'autant que la régulation de l'économie demeure prisonnière d'une « prison keynésienne » qui conçoit l'activité économique comme essentiellement nationale.

Un nouvel acteur mondial : les réseaux

Si la souveraineté de l'État est problématique, il en est de même pour une autre supposition qui sous-tend les relations internationales : le clivage interne-externe. Nulle part mieux exprimé que dans l'analyse de Kenneth Waltz,⁵ ce clivage présuppose une différence dans les modes d'organisation de la politique interne et étrangère. C'est d'ailleurs ce clivage qui permet également de postuler la prédominance de l'acteur étatique en relations internationales. Mais comme nous tenterons de le démontrer, la mondialisation engendre non seulement une logique d'organisation différente mais de nouveaux acteurs sur lesquels il nous faut nous pencher.

La mondialisation s'accompagne d'une perméabilité croissante des frontières sociétales. L'une des implications de ce changement est la remise en question de l'architecture des rapports internationaux. Si l'organisation du monde en États-nations impliquait la reconnaissance de la plénitude étatique sur le territoire national, cette plénitude est aujourd'hui assaillie par deux phénomènes qui se renforcent mutuellement : la relativisation des allégeances des individus et la porosité des frontières.⁶ Les frontières perméables favorisent la consolidation d'identités multiples régionales et transnationales aussi bien que le renforcement d'identités locales. Elles permettent, par exemple, des flux d'immigration de plus en plus denses, flux qui amplifient les phénomènes de double (sinon multiple) nationalité. D'autre part, la perméabilité des frontières contribue aussi à fragiliser certaines identités (religieuses, ethniques) qui se mobilisent

⁵ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979).

⁶ Voir Serge Latouche, "L'irruption des identités et le retour des aspirations communautaires," *Études internationales* 21, 4 (1990), pp. 749-757.

conséquemment. Le rôle de l'État, anciennement conçu comme le point d'articulation entre la société et le système international est donc remis en question.

Le processus de globalisation est donc en partie synonyme de la création de réseaux déterritorialisés. Organisations non-gouvernementales, firmes multinationales, mouvements sociaux et religieux se multiplient à l'échelle mondiale. Mobilisés par l'émergence de nouveaux problèmes mondiaux tels le SIDA et les questions écologiques, ces acteurs font désormais concurrence aux entités étatiques. Ils exigent une place dans les structures décisionnelles internationales comme le démontrent d'ailleurs les activités des réseaux anti-mondialisation lors des sommets de Seattle, Québec et Gênes. Ces réseaux ne sont pas uniquement actifs sur la scène internationale mais aussi et surtout sur la scène interne. La globalisation médiatique, l'effet CNN, la diffusion instantanée de l'information qui fait fi du temps et de l'espace pour catapulter les téléspectateurs au cœur de l'action ont contribué à l'émergence d'une opinion publique internationale dont la conscience impose souvent des contraintes aux États. Non seulement cette opinion exige des actions internationales face à certaines aberrations—Rwanda et Bosnie à l'appui— ; elle fait également pression sur les gouvernements pour changer leurs pratiques comme le rôle d'Amnistie Internationale parmi d'autres en témoigne.

La densité des réseaux internationaux et leur hétérogénéité impose une nouvelle réflexion sur l'analyse de ces ensembles d'acteurs. Cette analyse, amorcée dès 1973 par le sociologue américain Mark Granovetter, met en évidence un paradoxe—la puissance et la force des réseaux consisterait en leur faiblesse.

Alors que la puissance est principalement synonyme de force en relations internationales, le fonctionnement des réseaux oblige les politologues à se pencher sur ce phénomène. Parmi les questions que l'on se pose, comment situer un réseau transnational par rapport aux trois niveaux d'analyse identifiés par la discipline ? A l'instar des organisations internationales, comment penser l'autonomie des réseaux ? S'agit-il d'émanations individuelles de la puissance d'État ou de communautés épistémiques ?

L'articulation des réseaux par rapport aux institutions est un champ d'intérêt majeur. En effet, les réseaux de personnes constituent une dimension traditionnelle de l'expression de pouvoir et de la redistribution des ressources qui l'accompagne. La gouvernementalité porte sur l'action d'individus en positions de domination en raison de leur position hiérarchique au sein des institutions.⁷ Mais les réseaux internationaux ne tournent souvent pas autour de l'appareil bureaucratique national. S'ils ont certainement une composante bureaucratique internationale, il n'en est pas moins vrai que ces réseaux désignent en premier lieu des acteurs intermédiaires dotés de formes diverses d'autonomie—firmes économiques, ONG, réseaux de professionnels. La particularité de ces acteurs, c'est qu'ils sont à cheval sur deux mondes. Ils participent à la scène politique publique mais également à celle des intérêts privés. Ni acteurs étatiques, ni acteurs politiques, ils sont néanmoins incontournables. Dans ce domaine, la recherche s'est portée sur l'expertise internationale. On parle de communautés

⁷ Voir les écrits d'Ariel Colonomos à ce sujet. Notamment « Les évangélistes en Amérique latine: de l'expression religieuse à la mobilisation sociale et politique transnationale » *Cultures et Conflits* 15-16, automne-hiver 94: 209-238

épistémiques, des communautés de valeurs et d'intérêts, réunissant des participants à l'échelle d'une profession.⁸ Mais l'étude des réseaux ne peut pas se limiter aux terrains des intérêts économiques ou professionnels. Le terrain des valeurs et la formation d'identités communautaires transnationales—protestantisme et islamisme militant—ne saurait être négligés.

Comment analyser les réseaux ? Plusieurs approches se profilent notamment celle de Thomas Risse selon lequel l'étude de la transnationalité souligne une dimension nouvelle des relations internationales : Le clivage État-société.⁹ Cette polarisation que l'on voit fort bien à l'occasion des différents sommets du G8 est aujourd'hui l'un des sujets d'analyse les plus importants. L'analyse peut aussi se pencher sur les modalités de la prise de décision internationale. Qui décide et comment? A ce sujet, Robert Cox prône une approche qui prenne en considération le retrait de l'État et la dispersion du pouvoir. Cette approche révolutionnaire se veut différente car elle étudie de la construction de l'ordre mondial par le bas (bottom up) réfutant ainsi les analyses qui privilégient le rôle des acteurs traditionnels. Cox cherche aussi à inclure tous les acteurs, quelles que soient leurs capacités, dans son analyse et ce dans le but d'appréhender l'impact réel des réseaux sur le processus décisionnel à l'échelle mondiale.¹⁰ Les

⁸ Voir Ernst Haas, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations* (Berkeley: University of California Press, 1990).

⁹ Thomas Risse-Kappen (directeur), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1995).

¹⁰ Voir surtout Robert Cox et Timothy J. Sinclair, *Approaches to World Order* (Cambridge et New York: Cambridge University Press, 1996).

réseaux posent finalement la question des mécanismes d'action au niveau international. Quels mécanismes sont plus efficaces pour réaliser les objectifs des différents groupes qui se sentent interpellés par les problèmes internationaux mais n'ont pas vraiment de conduits traditionnels pour se faire entendre? D'une part les acteurs en réseau cherchent à contourner l'État et les sphères officielles et publiques. On assiste à un drainage des ressources économiques et symboliques et à la création de sphères publiques alternatives comme les sommets de Porto Alegre. D'autre part, ils essaient de se positionner dans certains espaces publics pour faire entendre leurs voix et cherchent donc à établir un dialogue avec l'État et les autres acteurs sur la scène internationale.

Repenser les relations internationales

Comment les nouveaux défis et acteurs changent-ils la donne ? Quels sont les instruments des relations internationales qui ne sont plus utiles, ceux qui le deviennent, et pourquoi ? Quel est le rôle de la force armée, de la diplomatie, des conventions et autres instruments légaux internationaux. Dans le contexte de la globalisation et de la disparition de l'Union soviétique, comment penser les relations Nord-Sud ?

Si nous nous entendons donc à dire que les changements survenus dans l'organisation et la conduite des relations internationales ne sont ni cosmétiques ni cosmiques, l'intensité des transformations et leur ampleur exigent une réflexion approfondie sur les nouvelles directions en études de sécurité et en économie politique internationale. Dans cet ordre d'idées, nous effectuerons d'abord un survol rapide des changements dans les deux champs traditionnels

des relations internationales à savoir la sécurité et l'économie politique internationale.

La sécurité

La fin de la guerre froide a influencé la sécurité internationale. L'écroulement de l'Union soviétique, le démantèlement du pacte de Varsovie, la fin de la bipolarité ont remis en question nos théories basées sur l'équilibre des puissances et la dissuasion nucléaire. D'autre part, l'éclatement de conflits internationaux tels la guerre du Golfe et la lutte contre le terrorisme soulignent la nécessité de ne pas confondre la fin de la rivalité entre les deux superpuissances avec la paix et la sécurité internationales. Le monde est-il plus sûr après que pendant la guerre froide ? Toute ébauche de réponse se doit forcément de distinguer en un premier temps entre la sécurité des pays du Nord et celle des pays du Sud, puis entre sources traditionnelles et nouvelles sources d'insécurité.

Le Nord et le Sud : Des dynamiques différentes mais un destin commun

Sorti « vainqueur » de la guerre froide, le Nord vit dans un monde où l'ancien ennemi n'est plus. Finies les menaces d'holocauste nucléaire, de guerre d'attrition entre les deux blocs. Certains, à l'instar de Francis Fukuyama, y voient une fin de l'histoire.¹¹ Désormais, il s'agirait pour ces pays, et pour leur chef de file, les États-Unis, de gérer un monde enfin fait à leur mesure. Mais si les menaces traditionnelles d'ordre politico-militaire se sont effectivement

¹¹ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

relativement estompées, d'autres menaces se profilent à l'horizon. Certaines ne sont pas neuves : il s'agit de guerres intra- et trans-étatiques telles les guerres civiles, le terrorisme international et le risque de prolifération nucléaire, chimique et biologique. La guerre dans les Balkans, à la porte de l'Europe, a vite fait de rappeler aux occidentaux la précarité du nouvel ordre mondial. La guerre du Golfe, bien que plus distante, a ravivé les inquiétudes quand aux problèmes de prolifération. Les attentats du 11 septembre 2001 ont contribué à mettre le terrorisme international sur l'agenda de sécurité des pays les plus puissants.

Dans les pays du Sud, un tout autre profil se dessine. D'une part, la fin de la guerre froide ouvre une soupape de sécurité longtemps contrôlée par les grandes puissances. Livrés à eux-mêmes, plusieurs pays armés jusqu'aux dents par leurs anciens patrons, implorent. Le phénomène des guerres civiles s'impose comme l'une des formes les plus répandues de guerre à l'aube du 21^{ème} siècle. Principal terrain d'affrontement : le continent africain où des régimes autoritaires avaient été maintenus en place pour des raisons d'ordre géostratégique par les deux grands. Dès lors que ces régimes ne sont plus artificiellement secondés, les revendications éclatent au grand jour. Si le phénomène de guerre civile est loin d'être un fait nouveau, c'est bien le nombre de tels conflits, leur intensité grandissante, et la difficulté d'atteindre une résolution, qui caractérisent ces guerres.

Toutefois les sources d'insécurité les plus profondes ne sont pas toujours militaires. Il suffit d'examiner l'impact du SIDA sur les sociétés africaines pour s'en rendre compte. L'infection de près de 30% de la population dans certains pays met le système à dure épreuve. Les capacités étatiques limitées dans les

domaines de l'éducation et de la santé se font ressentir par l'incapacité d'endiguer l'épidémie. Les conséquences sur le plan social (avec la dislocation des familles qui pose un problème pour les personnes du troisième âge et pour le nombre grandissant d'orphelins) et économique affaiblissent l'État. Alors que les guerres conventionnelles semblent être des choses du passé, ce sont ces nouvelles difficultés qui, dans un sens réel, posent le problème de la survie de l'État en Afrique subsaharienne.

Aussitôt même que nous élaborons la distinction entre problèmes de sécurité au Nord et dans le Sud, force est de qualifier notre argument. En effet, le phénomène le plus remarquable est probablement l'interdépendance du Nord et du Sud dans le domaine de la sécurité. Soulignée dans l'après 11 septembre 2001 par le premier ministre britannique Tony Blair qui promettait un dialogue constructif pour régler les problèmes du Sud en reconnaissant leurs réverbérations au Nord, cette interdépendance est l'une des manifestations les plus intéressantes de la mondialisation. A l'instar de la mondialisation économique, nous assistons à l'incapacité de l'État de « fermer ses frontières » aux réverbérations de problèmes de sécurité provenant de terres lointaines.

L'immigration et les problèmes connexes sont probablement la meilleure illustration de cette imbrication des problèmes du Nord et du Sud. Les causes de l'immigration sont bien sûr multiples. Alors que d'uns cherchent à échapper au marasme économique et à se faire une meilleure vie ailleurs, d'autres cherchent à échapper à la guerre, la persécution ou tout simplement à la violence systémique qui règne dans leurs pays. On pense notamment aux immigrants algériens en France, cherchant à fuir une guerre civile à basse intensité ou encore aux

travailleurs turcs en Allemagne. Des immigrants dont le nombre inquiète les populations européennes et qui sont souvent ciblées par les partis nationalistes extrémistes. Résultat : le débat actuel sur l'immigration en Europe (mais aussi en Amérique du Nord suite aux attentats terroristes de septembre 2001), un débat interne qui touche à la fois aux domaines de sécurité (la montée de la violence en Europe est-elle due aux immigrants?) et de l'économie (les immigrants ont-ils le droit à l'emploi et aux prestations sociales à même titre que les citoyens? Cette question est particulièrement critique en Grande Bretagne où les politiques libérales d'asile politique se heurtent aux réalités sociales). Drogue, pauvreté, SIDA, guerres civiles—tant de maux situés principalement au Sud mais qui créent des problèmes dans les capitales et les grandes villes du Nord. Nous assistons également à une transformation des politiques étatiques à ce sujet. De plus en plus, les États occidentaux prônent la coopération dans le domaine de la sécurité, bastion traditionnel de l'autonomie étatique. Cette coopération dépasse le cadre habituel de l'exécution. Il ne s'agit plus de se mettre d'accord sur certains principes puis d'avoir toute la latitude pour décider des moyens de les mettre en application chez soi mais de l'élaboration de politiques communes et du développement de mécanismes et d'institutions communes pour leur mise en application. A titre d'exemple, les alliances militaires s'institutionnalisent et se donnent de nouveaux objectifs. L'OTAN en est la meilleure illustration. L'organisation s'est donnée de nouveaux objectifs dont l'intervention dans les conflits internes. Bien que basés sur des considérations d'ordre moral et humanitaire (le refus du génocide et du nettoyage ethnique comme moyen de règlement des conflits entre communautés), ces nouveaux objectifs permettent

aussi d'endiguer les flots de réfugiés qui iraient autrement grossir les rangs des étrangers vivant en Europe de l'Ouest. En Europe, la création de la zone Schengen a permis à certains pays d'harmoniser leurs politiques d'immigration et de visas ouvrant leurs frontières aux étrangers considérés « non-problématiques » tout en les fermant quasi-hermétiquement aux autres.¹²

Sauvegarder l'intérêt national : instruments et stratégies dans un monde en mutation

En résumé, existe-t-il des menaces dans le monde de l'après-guerre froide ? Les experts et praticiens disaient avant le 11 septembre 2001 qu'il n'y avait plus de menaces mais des risques.¹³ Ce-disant, ils voulaient signaler la disparition de projets intentionnels visant à dominer. Le concept de risque est plus diffus. Il implique entre autres des sources d'insécurité qui ne sont ni politiques ni étatiques. Si les risques peuvent se cristalliser autour d'un régime (les talibans), d'une organisation (Al-Qaeda), ou d'un régime tricheur qui refuse de respecter les normes internationales de comportement étatique (l'Irak, la Corée du Nord), les

¹² En mars 1995, sept pays membres de l'Union européenne signent un accord pour éliminer les contrôles frontaliers entre eux. Depuis 8 autres pays se sont joints à cet accord. Les 15 pays Schengen sont : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, et la Suède. A l'exception de la Norvège et de l'Islande, il s'agit de membres de l'UE.

¹³ Anne-Marie Le Gloannec, "Y a-t-il une pensée stratégique dans l'après-guerre froide ?" dans Marie-Claude Smouts (directrice), *Les nouvelles relations internationales* (Paris: Presses de science po, 1998), pp. 355-376.

attentats du 11 septembre remettent en question l'utilité de cette distinction car menace et intention sont au cœur de l'action qui a détruit les tours jumelles du World Trade Center.

Il est probablement justifié de dire que ces attentats ont largement œuvré pour la clarification des objectifs des grandes puissances dans l'après-guerre froide. En effet, bien que l'intérêt national soit un concept flou, la division du monde en deux camps opposés avait permis aux États-Unis de définir cet intérêt en fonction de la compétition avec l'Union soviétique. Avec la fin de la guerre froide, la redéfinition de l'intérêt national américain (et celle des autres grandes puissances) avait subi une période de flottement. Entre autres, nous avons assisté à d'âpres débats sur le bien-fondé de plusieurs décisions américaines ayant trait à la politique étrangère. Quel était l'intérêt américain en Bosnie, au Rwanda et au Kosovo ? Les objectifs stratégiques de l'administration américaine incluent la sécurité de l'action diplomatique et militaire, la prospérité du pays et la promotion de la démocratie. Mais dans son discours au peuple américain le soir des attentats, le président Bush affirmait qu'il s'agissait d'assurer la sécurité des États-Unis et d'en sauvegarder les valeurs et libertés fondamentales.

Quelles sont les stratégies les mieux adaptées à la poursuite de ces objectifs ? Lors de la guerre froide, la stratégie américaine était relativement claire. Dans un premier temps, il s'agissait d'endiguer l'Union soviétique, d'empêcher l'expansion de son empire sur les pays de l'Est et du tiers monde. A cet effet, les États-Unis mettaient en place un système d'alliances militaires. L'intervention américaine dans certains points chauds comme l'Iran en 1956 ou les différents pays d'Amérique latine indiquait une volonté américaine de délimiter la sphère

d'influence soviétique. Puis vint la détente. Pendant cette période la stratégie américaine évoluait sur deux axes : d'une part, les négociations avec l'Union soviétique enchevêtraient celle-ci dans un réseau de plus en plus dense d'obligations internationales (traités, régimes) alors que surgissait également la notion de sécurité négociée.¹⁴ La maîtrise des armements (arms control) avait pour objectif de prévenir la guerre entre les superpuissances, d'assurer la stabilité stratégique au moindre coût, et de renforcer la sécurité et la paix internationale.

Ces stratégies ne sont plus appropriées aux circonstances actuelles. Non seulement l'ennemi mais aussi les sources d'insécurité ont changé. S'il s'agit toujours « de prévenir les menaces, de les interdire si elles se concrétisent et de les vaincre si elles éclatent »,¹⁵ il n'est pas dit que ceci s'accomplisse de la même manière. Par exemple, il est clair que *la dissuasion nucléaire n'a plus la même utilité* que dans le cadre du conflit entre les deux superpuissances. Une stratégie de dissuasion exige, entre autres, la détermination et la capacité de défaire l'ennemi. Mais c'est une stratégie qui exige, par-dessus tout, la clarté. Il faut pouvoir déterminer l'identité de l'agresseur, connaître ses intentions, bien lui communiquer la menace et pouvoir s'assurer de sa réponse. Si cette stratégie avait réussi à imposer un équilibre de la terreur entre les deux superpuissances, nous pouvons nous interroger sur son efficacité à l'occasion de menaces diffuses, d'un ennemi dont la rationalité nous échappe et dont les réactions sont souvent

¹⁴ Voir notamment Daniel Colard, "Une idée nouvelle: la sécurité négociée et contrôlée par le désarmement," dans Charles-Philippe David (directeur), *La fin de la guerre froide* (Québec et Paris: CQRI et Fondation pour les études de défense nationale, 1990), pp. 99-124.

¹⁵ Le Gloannec, *loc. cit.*

difficiles à évaluer. Par ailleurs, il est également permis de s'interroger sur l'engagement des grandes puissances et ce notamment à cause de la politique « zéro mort » adoptée par l'administration américaine, une politique qui implique des tractations entre politiciens et militaires pour décider des paramètres de l'action des troupes. Si la guerre contre le terrorisme semble échapper à cette logique, il faut donc se demander s'il s'agit d'une entorse à la règle exigée par la gravité des événements et par la nature des cibles ou encore s'il s'agit d'un revirement dans la politique des États-Unis.

La deuxième stratégie qu'il est nécessaire de discuter dans ce cadre est *la politique de contre-prolifération*. Cette initiative devrait doter les États-Unis d'une stratégie et de capacités pour prévenir et arrêter la production d'armes de destruction massive. Développée au lendemain de la guerre du Golfe, cette politique est devenue d'autant plus nécessaire que l'information confirme la fuite et la vente de technologies capitales suite à l'effondrement de l'Union soviétique. Il s'agit d'améliorer le renseignement, les capacités de commande, contrôle et communications, d'élaborer une défense passive et active pour parer aux dangers. S'inscrivent dans ce sillage des programmes divers tels le rôle du Centre for Disease Control ainsi que le bouclier anti-missiles. Toutefois on peut s'interroger sur cette stratégie. Est-elle adaptée aux priorités du moment ? Comment aurait-elle pu parer aux attentats du 11 septembre 2001 (commis par détournement d'avions de ligne) par exemple ? D'autre part, est-elle efficace ? La contamination au bacille du charbon transmis par un seul individu via le service postal américain entre octobre et décembre 2001 et la difficulté que celle-ci

représentait pour le département de défense américaine pourrait, entre autres, nous permettre d'en douter.

La maîtrise des armements est la troisième stratégie qu'il convient d'aborder. Instrument privilégié de la sécurité internationale pendant la période de détente entre les deux grands, il s'agit d'une coopération militaire entre ennemis potentiels pour réduire la probabilité de la guerre, son intensité et sa violence, ainsi que les coûts politiques et économique que sa préparation occasionne.¹⁶ Cette stratégie a décidément pris le deuxième plan dans le contexte international actuel. D'une part, ceci est en partie dû au problème des États tricheurs (rogue states) dont les comportements n'augurent pas la possibilité d'un recours aux négociations. D'autre part, nous pouvons invoquer la diffusion de la menace pour expliquer la désuétude du concept de maîtrise des armements qui présuppose l'identification d'interlocuteurs.

Finalement, toute discussion de stratégie serait incomplète sans aborder la politique d'engagement de la Russie et de la Chine. Reconnus par les États-Unis comme des puissances toujours importantes, ces deux pays sont incités à s'intégrer plus étroitement au réseau de relations qui relie les différentes parties du globe. Leur interdépendance croissante à l'égard du reste du monde serait une garantie contre toute agressivité intempestive. C'est dans cet ordre d'idées que nous devons comprendre l'accession de la Chine à l'OMC au grand dam des activistes outrés par les transgressions des droits de la personne commises par le gouvernement chinois. C'est aussi le contexte dans lequel

¹⁶ Voir l'ouvrage de Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, c. 1960).

l'inclusion en mars 2002 de la Russie en tant que partenaire junior dans le pacte de l'OTAN devrait être comprise.

Si les attentats du 11 septembre clarifient, ne serait-ce que partiellement les objectifs des grandes puissances dans le domaine de la sécurité et s'ils renforcent la vision de l'ancien secrétaire américain à la défense, William Perry, qui préconise la prévention, l'interdiction et la défaite, il n'en demeure pas moins que les instruments les mieux appropriés font toujours l'objet de discussions. Dans ce cadre, nous pouvons identifier quatre catégories d'instruments : les opérations militaires, les sanctions, la coopération internationale et le droit international.

L'action militaire demeure incontournable. Malgré les récentes réticences des forces occidentales de s'embrouiller dans des conflits lointains, il n'en demeure pas moins que dans l'impossibilité de prévenir une menace, il faut y faire face. Le changement le plus important survenu à ce niveau est un changement d'objectif. Si la défaite du réseau terroriste Al-Qaeda est identifiée comme le résultat désirable des frappes en Afghanistan, il est plus difficile de comprendre l'action en Irak où les troupes de la coalition n'ont pas été jusqu'à déposer Saddam Hussein malgré une supériorité militaire écrasante.

Les sanctions sont sans doute l'arme de choix de l'après-guerre froide. Sous le chapitre VII de la charte des Nations Unies, le Conseil de Sécurité peut prendre des mesures coercitives allant des sanctions économiques aux actions militaires internationales pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Le Conseil a eu recours à l'instrument des sanctions lorsque la paix a été menacée et que les efforts diplomatiques ont échoué. Durant la dernière décennie, de telles sanctions ont été imposées contre l'Iraq, l'ex-Yougoslavie, la Libye, Haïti, le

Libéria, le Rwanda, la Somalie, les forces de l'UNITA en Angola, le Soudan, la Sierra Léone, la République Fédérale de Yougoslavie (y compris le Kosovo), l'Afghanistan et l'Éthiopie et l'Eritrée. Il peut s'agir de sanctions générales touchant l'économie et le commerce d'un pays, tout comme de mesures plus ciblées comme l'embargo sur les armes, les interdictions de circulation, les restrictions financières ou diplomatiques. Les sanctions ont pour but de faire pression envers les États sans toutefois recourir à l'utilisation de la force. Il s'agit donc d'un instrument de persuasion. L'efficacité des sanctions reste toutefois à prouver. Dans le cas de l'Irak, une décennie de sanctions n'a pas encore convaincu le président Saddam Hussein de se plier aux exigences de la communauté internationale. En même temps, les sanctions affectent souvent la partie la plus vulnérable de la population, comme les femmes et les enfants, contrevenant ainsi aux objectifs de la sécurité humaine. D'autres inquiétudes ont été émises concernant l'impact négatif que peuvent avoir les sanctions sur l'économie des pays tiers. Pour en revenir à l'exemple irakien, les sanctions imposées contre l'Irak ont contribué à l'effondrement de l'économie jordanienne, hautement dépendante des échanges économiques avec le marché irakien. Les Nations-Unies reconnaissent ce dilemme et oeuvrent présentement à améliorer l'application des sanctions. Dans ce domaine, il est aujourd'hui question de sanctions "intelligentes", qui feraient pression sur les régimes plutôt que sur la population. « De telles sanctions, par exemple, peuvent impliquer le gel des actifs financiers ou celui des transactions financières des élites politiques ou de toute entité dont le comportement imposeraient des sanctions en priorité. » Deux

récents exemples sont notoires : les sanctions contre les diamants sales et les sanctions dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La coopération internationale dans certains domaines touchant à la sécurité continue tant bien que mal. Deux domaines particulièrement intéressants sont les mines anti-personnelles et les armes légères. L'intérêt pour ces deux questions relève entre autres de l'importance des idées en relations internationales. Le rôle des normes ne peut être négligé dans toute explication de la création d'une coalition internationale opposée à l'utilisation de ces armes peu coûteuses à l'achat mais onéreuses quant à leur prix en vies humaines, mutilations et déminage.¹⁷ Il en est de même pour la vente illicite des armes légères aux pays du tiers monde. Mais ces efforts de coopération internationale établissant des normes et des attentes de la part de tous les participants posent encore la question de l'efficacité des régimes quand les grandes puissances refusent d'y participer. Tel est le cas du traité bannissant l'utilisation des mines anti-personnelles, un traité rejeté par les États-Unis qui estiment que de telles contraintes nuiraient à la capacité d'action des soldats américains.

Un nouvel instrument incontournable est *le droit international* qui permet la création d'organismes et institutions internationales dans le but de réglementer la conduite des relations internationales. Dans le même esprit qui a animé, à la fin de la deuxième guerre mondiale, la naissance des Nations-Unies, un Tribunal Pénal International a vu le jour le 25 mai 1993, dans le but de poursuivre les personnes responsables de violations graves du droit international humanitaire

¹⁷ Richard Price, "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Landmines," *International Organization* 52:3 (Summer 1998), pp.613-644.

sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1er janvier 1991. Ce premier effort est suivi d'un autre en novembre 1994 avec l'établissement d'un Tribunal pénal international pour le Rwanda chargé de juger les personnes responsables d'actes de génocide et d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda ou par des citoyens rwandais sur le territoire d'États voisins, entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994. Ces deux tribunaux constituent la genèse du projet de statut d'une cour pénale internationale, projet discuté le 15 juin 1998 lors de la Conférence de Rome. La rédaction du compromis final est assurée par un très petit nombre d'états pilotes, sensibles aux enjeux politiques (notamment le Canada, la Finlande et l'Argentine), en liaison avec certains groupes régionaux structurés et des pays ayant participé très activement à tout le processus (dont la France). Le 17 juillet 1998, la convention portant sur le statut de la cour est adoptée à l'issue d'un vote demandé par les États-Unis. 120 États se prononcent en faveur du texte. Sept votent contre (États-Unis, l'Inde, Israël, Bahreïn, le Qatar, la Chine et le Viêt-nam) et 21 pays s'abstiennent. Le statut de la cour entre en vigueur le 1^{er} juillet 2002 suite à la ratification du traité par 60 pays et ce malgré l'opposition continue des États-Unis.

Repenser le concept de « sécurité »

La multiplication des sujets de sécurité remet en question la primauté de l'État comme acteur en relations internationales. Le défi principal provient d'une vision idéaliste qui préconise la primauté des individus en relations internationales. Dans ce cadre, nombre de problèmes ont occupé les analystes

depuis 1989 : le nettoyage ethnique et le génocide bien sûr mais également les mines anti-personnelles, la mutilation, le phénomène des enfants-soldats et l'utilisation du viol comme instrument de guerre. Réunis sous le titre de *sécurité humaine*, ces problèmes occupent une grande proportion des analyses de la décennie suivant la fin de la guerre froide.¹⁸ Dans ce domaine, le Canada est un chef de file. Sous l'impulsion de l'ex-ministre des affaires étrangères Lloyd Axworthy, la diplomatie canadienne a largement contribué à une prise de conscience internationale de ces aspects non-traditionnels mais cruciaux des problématiques de sécurité.¹⁹

Traditionnellement, la sécurité est du ressort de l'État. Cette centralisation de la sécurité est d'ailleurs l'une des pierres d'achoppe de la souveraineté étatique à savoir que l'État seul a le monopole de l'utilisation de la force. Comme nous le savons, cette spécialisation était aussi au centre du clivage interne-externe. Mais d'autres acteurs émergent aujourd'hui qui prétendent faire concurrence à l'État dans ce domaine. Les conflits inter-étatiques expriment d'ailleurs cette attitude concurrentielle, à savoir qu'un ou plusieurs groupes sub-étatiques prennent les armes pour défendre des intérêts souvent communautaires menacés dit-on par un État autoritaire et répressif. Mais nous n'assistons pas seulement à un morcellement dans ce sens. La privatisation de la sécurité est aussi un autre phénomène qui prend de l'ampleur. En Afrique, des groupes tels Executive

¹⁸ Voir Fen Osler Hampson et al., *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

¹⁹ Voir Fen Hampson, Norman Hillmer et Maureen Appel-Molot (directeurs), *Canada Among Nations 2001: The Axworthy Legacy* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

Outcomes, une firme privée composée d'anciens soldats de l'armée sud-africaine blanche, reconvertis en mercenaires, vendent leurs services aux différents gouvernements trop faibles pour assurer leur propre sécurité. Ces groupes posent de nouveaux défis analytiques aux internationalistes. D'une part, il s'agit de comprendre comment la géométrie variable de ces groupes influence leur comportement. Certaines hypothèses dans ce domaine lient entre autre structure et objectifs des groupes au genre de violence que ceux-ci pourraient perpétrer.²⁰ D'autre part, la question de la légitimité de ces groupes est un autre domaine de recherche naissant.

Sécurité politico-militaire, économique, environnementale, humaine—les analystes créent toujours plus de catégories dans un effort d'appréhender le changement survenu depuis la fin de la guerre froide. Mais ces catégories sont-elles analytiquement utiles ? Il est bien sûr ceux qui argumentent que la définition des problématiques de sécurité en fonction d'un intérêt national souvent élusif et dans une optique politico-militaire est aujourd'hui caduque. D'autres s'élèvent contre cette plasticité du concept, argumentant qu'il perd ainsi sa force analytique. Ils préconisent une redéfinition de la sécurité pour inclure des menaces ou risques émanant de tout quartier (internes ou externes, militaires, économiques et sociales) tant que celles-ci posent un défi à la sécurité

²⁰ Marie-Joëlle Zahar, "Protégés, Clients, Cannon Fodder: Civilians in the Calculus of Militias," *International Peacekeeping* 7, 4, (hiver 2000), pp.107-128.

nationale définie comme le bien-être de la population et le maintien de l'intégrité fonctionnelle de l'État.²¹

L'économie politique internationale

La mondialisation économique est l'extension du marché à tous les pays du monde et à des sphères de plus en plus nombreuses de l'activité humaine.²² Bien sûr, il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. Si l'on en croit Paul Krugman, un éminent économiste américain, l'intégration économique à la fin du 20^{ème} siècle est légèrement plus grande qu'elle ne l'était à la fin du 19^{ème} siècle. Aujourd'hui, par exemple, les importations américaines constituent 11% du PIB alors qu'elles constituaient 8% de ce même produit en 1880. Si nouveauté il y a, celle-ci se situe dans le fait que les contraintes techniques, géographiques et politiques sont moindres. Les échanges mondiaux de biens et services forment aujourd'hui près de 45% du produit mondial brut. Les flux de capitaux dans les pays industrialisés sont passés à 1500 milliards de dollars par jour (un chiffre 20 fois supérieur à la production quotidienne de l'économie mondiale).

L'État face à la mondialisation économique

Ces changements sont accompagnés par une croissance relative de l'importance des nouveaux acteurs. Le cadre national de l'économie est

²¹ Michel Frédérick, "La sécurité environnementale: éléments de définition," *Études internationales* 24, 4 (1993), pp. 753-767.

²² Pascal Boniface, *Le monde contemporain: grandes lignes de partage* (Paris: PUF, 2001).

grandement supplanté par les réseaux transnationaux d'entreprise. Le poids économique des multinationales va en grandissant. Sur les cent plus grandes entités économiques mondiales, 51 sont des firmes. Le chiffre d'affaires des 5 plus grandes multinationales est supérieur au PNB cumulé de 132 États membres de l'ONU. N'empêche que la concentration territoriale ne fait pas complètement partie du passé. Le cas de la compagnie Internet Yahoo, sommée par la justice française de ne plus utiliser son portique pour vendre des objets nazis aux citoyens français illustre la tension entre les logiques territoriale et transnationale. Alors que Yahoo invoquait une logique transnationale pour argumenter sa liberté d'action vis-à-vis de la loi française, l'issue du procès qui donna gain de cause à l'État indique que le conflit entre ces deux logiques n'est assurément pas résolu en faveur de l'une ou de l'autre.

Il existe deux perspectives quant au rôle de l'État dans un contexte de mondialisation économique. L'hyperlibéralisme laisse libre cours aux forces du marché et préconise un retrait de l'État ; le capitalisme d'État redéfinit le rôle de l'État, sensé désormais aider les forces du marché. La mondialisation favorise un démantèlement des règles cadres du marché et une contraction des dépenses destinées à la protection sociale au profit de celles destinées à la concurrence. Selon Dani Rodrik, économiste libéral, la mondialisation peut saper la cohésion sociale en provoquant une redistribution plus favorable aux profits qu'aux revenus de travail (et en avantageant les revenus élevés). Mais comme dans le domaine de la sécurité, des différences importantes se font sentir entre pays du Nord et du Sud. La mondialisation est asymétrique avec quatre pôles—Amérique du Nord, Europe occidentale, Japon, Asie du Sud-Est. Alors que près de 50% de

la richesse mondiale est produite sur 1% de la surface planétaire, les pays du Tiers monde n'ont pas vraiment le choix. Ils se trouvent obligés d'ouvrir leurs marchés et leurs économies. Il en résulte souvent une augmentation du prix des denrées essentielles et des violences liées aux politiques imposées par le FMI (émeutes du pain en Jordanie en 1988, révolution des casseroles en Argentine en 2001/2002). Pour parer aux inégalités résultant de la mondialisation, le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, se réunissait en juillet 2000 avec les patrons de 50 multinationales pour élaborer un plan pour lutter contre les dérives de la mondialisation.

Gérer la coopération dans un contexte de mondialisation

Le champ des études de sécurité n'est pas le seul à subir des transformations importantes à l'occasion de la réflexion sur l'impact de la globalisation. En économie politique internationale, la coopération était essentiellement analysée en termes de régimes, une approche qui suppose l'existence de règles précises autour d'une question donnée, règles que les États connaissent et auxquelles ils se réfèrent.²³ Cette approche est déficiente quand il s'agit d'appréhender la complexité de la mondialisation. Pour pallier cette déficience, de nouveaux concepts, dont ceux de gouvernance et de régionalisme sont apparus.

Selon Rosenau et Czempiel, la *gouvernance* serait un ensemble de régulations qui n'émanent pas d'une autorité officielle mais de la prolifération des réseaux

²³ Marie-Claude Smouts, "La coopération internationale: de la coexistence à la gouvernance mondiale," dans Marie-Claude Smouts (directrice), *op. cit.*, pp. 135-160.

dans un monde de plus en plus interdépendant.²⁴ C'est une notion proche de celle des régimes mais plus globale et moins structurée car elle ne découpe pas la coopération internationale par domaines. Contrairement aux régimes qui suggèrent l'aboutissement de la coopération et sa codification, la gouvernance est un processus en mouvance continue. Ce concept permet de faire intervenir divers acteurs sociaux, de décrire la gestion d'affaires d'intérêt mondial qui implique des acteurs hétérogènes tant par leur nature que par leurs capacités. Pour reprendre l'exemple de l'environnement, la gouvernance fait intervenir toute une gamme d'acteurs : les experts scientifiques, les ONG environnementales, les entreprises, les ministères et autres départements connexes, les diplomates, les responsables politiques, les pays du Nord et ceux du Sud. A noter, bien sûr, que tous ces acteurs ne constituent pas des entités homogènes.

Comme les régimes, la gouvernance repose sur un critère d'efficacité. Il s'agit de résoudre les problèmes mondiaux, de satisfaire le bien commun. Il n'est donc pas inattendu que les critiques fassent écho à celles de l'analyse des régimes. On se pose des questions sur le rôle des acteurs dominants ou grandes puissances comme le démontre d'ailleurs l'échec de la conférence de Kyoto sur le réchauffement climatique, dû principalement à la position des États-Unis. On s'interroge, par ailleurs, sur les critères de sélection et d'inclusion des différents acteurs dans la prise de décision. Comment expliquer les barricades, le mur de la

²⁴ James Rosenau et Ernst-Otto Czempiel (directeurs), *Governance without government: order and change in world politics* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1992).

honte, qui séparait les représentants de la société civile des représentants de l'État et des firmes à Québec en avril 2000.

Un concept qui fait implicitement concurrence à la notion de gouvernance est la notion de *régionalisme*. Comme plusieurs théories et concepts, celui-ci prend pour point de départ une constatation empirique soit le nombre grandissant de blocs commerciaux—le marché commun au sein de l'UE, l'ALENA, ASEAN, MERCOSUR. Bien que le phénomène ne soit pas nouveau (au 19^{ème} siècle, le commerce intra-européen était en valeur relative supérieur à ce qu'il était en 1990. Entre 1919 et 1929 les flux transnationaux étaient relativement plus importants qu'au début des années 1990) il attire l'attention en tant que logique d'organisation alternative (selon les uns) ou tout au moins complémentaire (selon d'autres) à la mondialisation. Tout comme dans les analyses de régimes, on cherche à déterminer les facteurs à même de faciliter ou de faire obstacle à la mise sur pied de blocs régionaux. On fait par exemple valoir que le libre-échange régional est souvent assorti de la création de barrières douanières internationales comme c'est le cas dans le domaine de la politique agricole au sein de l'Union européenne. On étudie également les conséquences des échanges ; si, sur le plan social par exemple, ils avaient pour résultat de mettre fin à la production locale, les demandes d'assistance de la part de l'État risqueraient d'augmenter. Sur le plan politique, on fait valoir que l'asymétrie des partenaires serait porteuse d'une dépendance des partenaires faibles. Bien sûr, il existe aussi toute une batterie de facteurs contextuels (crises politiques, facteurs identitaires ou culturels en commun, géographie etc.) qui pourraient aussi influencer le développement d'une région.

Le régionalisme interpelle aussi les théories de coopération et de conflit dans les échanges commerciaux internationaux. Toutefois, les opinions à ce sujet diffèrent. Pour les tenants des principes de l'interdépendance, la création de blocs commerciaux diminue le potentiel de violence car la multitude des liens et des intérêts communs poussent la société à privilégier des méthodes pacifiques de résolution des conflits commerciaux. Mais pour les tenants du libre-échange, les régions sont synonymes de barrières tarifaires et donc de conflits. Par ailleurs, les mercantilistes et néo-mercantilistes font valoir que le régionalisme est porteur de conflits dès que l'un des partenaires est plus puissant que l'autre. Pour illustrer le potentiel conflictuel de ce genre de relations déséquilibrées il suffit de rappeler que, depuis la mise en application du traité de l'ALENA, la majorité des différends entre le Canada et les États Unis ont été résolus en faveur de ces derniers. Pour évaluer le potentiel du régionalisme comme instrument de coopération, il faut donc bien comprendre l'importance des flux commerciaux dans l'estimation de la puissance potentielle d'un pays par rapport à l'autre. Il semblerait en effet que le rapport flux commerciaux-puissance soit plutôt complexe. A la fin du 19^{ème} siècle, la Grande Bretagne contrôlait une fraction importante du commerce mondial. Ceci voulait-il dire que la Grande Bretagne était le pays le plus puissant ? Pas selon les études qui se sont penchées sur la question.²⁵ Ce n'est pas le volume de commerce en tant que tel mais la manière dont un pays dépend de son commerce qui donne une meilleure indication de son influence relative. A titre d'exemple, l'Allemagne dépend pour 13% de son

²⁵ Voir particulièrement, Mark Brawley, *Liberal Leadership: Great Powers and Their Challengers in Peace and War* (Cornell University Press: Ithaca, 1994).

commerce total avec la France son principal partenaire régional et international alors que le Canada dépendait des Etats-Unis pour 87% de ses exportation en 2001.

Les anciennes « nouvelles » relations internationales : le retour des idées

Toute discussion des changements survenus sur la scène internationale et des implications que ceux-ci ont pour l'analyse des relations internationales ne peut être complète sans aborder le rôle des idées. Qu'il s'agisse d'efforts visant à utiliser les idées comme variables explicatives et/ou constitutives ou encore de l'intérêt renouvelé pour l'éthique, force est d'admettre que les idées ont connu un regain de popularité dans l'analyse des relations internationales.

Alors que les réalistes séparaient la moralité de la politique étrangère, un nombre croissant de choix en relations internationales sont justifiés en fonction de valeurs morales, de notions de bien et de mal. Prenons, par exemple, les interventions humanitaires en Bosnie, au Rwanda et au Kosovo. Celles-ci sont basées, en partie, sur des positions morales opposées au génocide et au nettoyage ethnique. Plus près de nous, les choix de différents pays dans la guerre contre le terrorisme sont exprimés en fonction de la protection non pas d'intérêts matériels ou de la sécurité nationale des États mais bien en fonction d'une prise de position au sujet de valeurs fondamentales telles la liberté et la démocratie. Les idées ne sont pas toujours utilisées à des fins positives comme la manipulation de l'Islam par l'organisation terroriste al-Qaeda et par les mouvements contestataires extrémistes laisse entrevoir. Comme le dit si bien

Ariel Colonomos, «contre l’anthropologie réaliste qui conditionne une lecture d’un système international a-moral peuplé de «monstres froids», on cerne les contours d’une société mondiale où la diffusion des enjeux éthiques peut se révéler mobilisatrice». ²⁶

Les idées peuvent donc jouer deux rôles principaux dans l’analyse des relations internationales. Pionnières dans le domaine de l’explication, l’analyse de la diffusion démocratique cherchait justement à déterminer le rôle d’une idée dans les choix des décideurs quant aux avantages comparés de différents systèmes politiques. On parle donc de diffusion par imposition ou intervention étrangère comme ce serait le cas dans les opérations de construction de la paix ou alors de diffusion par imitation ou contagion démocratique, d’où l’idée de vagues de démocratisation.

Les idées sont également invoquées au même titre que les intérêts pour expliquer la définition et la mise en application de politiques étrangères. Les idées seraient transmises par un ou plusieurs groupes au sein d’institutions nationales ou internationales, une approche qui n’est pas sans rappeler le néo-fonctionnalisme de Philippe Schmitter. Dans ce cadre d’analyse, idées, acteurs et institutions sont les principales variables des dynamiques de diffusion idéologique. Toutefois, ces idées ne circulent pas librement. Elles sont produites, sélectionnées et partagées par des individus relevant d’une ou de plusieurs communautés épistémiques.

²⁶ Ariel Colonomos, “L’acteur en réseau à l’épreuve de l’international,” dans Marie-Claude Smouts (directrice), *op. cit.*, p. 223.

Les idées peuvent aussi être appréhendées comme variables constitutives. Dans ce contexte, les acteurs agissent sur la base de significations qui ne sont pas des réalités matérielles mais bien des constructions sociales. Par exemple, un pistolet dans les mains d'un ami n'a pas la même signification qu'un pistolet dans les mains d'un ennemi. L'acquisition de l'arme nucléaire par des pays alliés est moins inquiétante que le potentiel d'une telle acquisition par un pays ennemi.²⁷ Contrairement aux approches traditionnelles des relations internationales, l'approche constructiviste pose la question du comment. Elle souligne le rôle central de la formation des identités dans la définition des intérêts, des préférences et des interprétations du monde.

Le retour en force des idées souligne un fait ignoré par les théories réalistes et néo-réalistes. La pratique des relations internationales met les décideurs face à des questions d'ordre normatif. Il serait donc normal que celles-ci soient au cœur même de l'analyse de ces relations. La mobilisation populaire lors des conflits en ex-Yougoslavie et en Somalie confirme qu'il ne s'agit pas seulement de comprendre ce que nous voulons ou pouvons faire dans le contexte international mais souvent ce que nous devons faire. Si le débat entre réalisme et libéralisme était enterré par l'échec de la Société des Nations et par le début de la deuxième guerre mondiale, l'avènement de la guerre froide abondait en ce sens. Dans une lutte « pour la survie » il semblait futile de discuter des bases d'un ordre mondial juste. Les considérations d'ordre pragmatique à court terme primaient. La fin de la guerre froide permet le retour des considérations d'ordre normatif sur la scène

²⁷ Alexander Wendt., " Anarchy is what states make of it : the social construction of power politics ", *International Organization*, 46 (2), 1992, pp. 391-425.

internationale.²⁸ Il est intéressant de noter que malgré les descriptions de la guerre contre le terrorisme comme une lutte entre le bien et le mal (descriptions qui rappellent le vocabulaire de la guerre froide) les considérations normatives n'ont pas complètement cédé le terrain tant dans l'analyse des relations internationales que dans la pratique de celles-ci. Bien qu'il soit trop tôt pour toute certitude, ceci pourrait être le véritable tournant décisif dans la discipline.

²⁸ Voir par exemple Mervyn Frost, *Ethics in International Relations: A Constitutive Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).