



HAL
open science

État du système et de l'ordre international

Jean-François Guilhaudis

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. État du système et de l'ordre international. Paix et sécurité européenne et internationale, 2016, 5. hal-01978250

HAL Id: hal-01978250

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01978250v1>

Submitted on 31 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Etat du système et de l'ordre international.

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire, Université de Grenoble Alpes

Repères,

(267) *Les questions abordées dans les autres rubriques de la Chronique sécurité et insécurité internationale, dépendent du contexte international général et des contextes régionaux, c'est-à-dire de ce que l'on appelle le système international, ainsi que des éléments d'ordre international existant (normes, institutions). La manière dont elles sont traitées ou pas, leur solution, leur aggravation affectent à leur tour les éléments de contexte (contextes régionaux, système international, ordre international). Cela se fait ordinairement de manière lente. Cependant, certaines questions peuvent parfois être « systémique », intéresser plus directement le système et l'ordre international général ou régional. Il est par conséquent utile d'évaluer très régulièrement l'état du système et de l'ordre international et les éléments qui les affectent plus ou moins.*

Il est habituel de ne pas distinguer système et ordre, d'employer ces mots comme s'ils étaient à peu près synonymes. On parle ainsi de système ou d'ordre unipolaire, bi ou multipolaire. Cela tient au peu de rigueur du vocabulaire des relations internationales et est facilité par le fait que les relations internationales actuelles présentent des traits qui relèvent des deux. Mieux vaut toutefois les distinguer, car cela enrichit l'analyse et permet d'être plus précis, avant de les situer l'un par rapport à l'autre.

Globalement les repères ne changent pas de 2014 à 2015.

I. Etat du système international

Repères,

(268) *L'analyse systémique, appliquée aux relations internationales met en avant la distinction entre système unipolaire, bipolaire et multipolaire. Mais on peut envisager un système apolaire. La qualification dépend de la distribution des capacités entre les unités composant le système, c'est à dire des relations de puissance. On a aussi l'habitude de parler de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité des systèmes ou de leur stabilité et de leur instabilité. Parmi les auteurs, le diagnostic porté sur le système international actuel varie passablement : « ère post américaine », monde « multipolaire, hétérogène et global », univers dominé par les Etats-Unis et la Chine, monde instable et complexe...*

Les questions de sécurité et insécurité internationale ne sont évidemment qu'une partie des relations internationales ; il faut aller bien au-delà pour porter un diagnostic plus complet sur l'état du monde considéré comme système, c'est à dire sous l'angle de la puissance. Elles donnent toutefois d'utiles indications, au moins sur le mode négatif. Le système international n'est pas sorti de l'ère américaine et occidentale. Il n'est pas multipolaire ni, à plus forte raison, partagé entre un pôle américain et un pôle chinois. Le système est clairement instable, engagé dans une période de redistribution de la puissance, à plusieurs inconnues. En revanche, même s'il est monté en puissance et représente un défi de plus en plus important, le terrorisme tend à sortir de la zone de l'inconnu.

I.1. Le système international n'est pas sorti de l'ère américaine et occidentale, qui a marqué l'après guerre froide.

Repères

Cette ère dure depuis que l'URSS a disparu, sans avoir de successeur. Elle a été scandée, sur le plan politico- militaire par les guerres d'Irak, d'Afghanistan et de Libye. Ces guerres ont fait la démonstration d'une supériorité militaire sans égal, d'une capacité de frappe extrêmement destructrice sans subir d'autre coût que le coût financier- il est vrai très important- et des pertes légères. En même temps, la légitimité de cette puissance sans égal et de son emploi est allée décroissant, à mesure que l'on en constatait les effets. Sur le plan militaire cette énorme puissance n'est pas parvenue à gagner la guerre. Elle s'est heurtée, l'Afghanistan en a apporté la démonstration, à l'obstacle de la guerre asymétrique qui l'a empêchée d'obtenir la victoire militaire et l'a contrainte au retrait, c'est à dire lui a infligé une défaite politique. Elle s'est heurtée aussi au terrorisme, qui a largement contribué à la justifier et à l'accroître. Mais elle n'est pas non plus parvenue à le réduire, à gagner la guerre du terrorisme et a favorisé son expansion et sa mutation en un moyen de guerre.

Contrairement à ce que l'on a pu penser en 2003, quand il a semblé que le camp occidental se fracturait, ce camp dans la durée s'avère uni- ce que montre notamment l'évolution de l'OTAN- et il fait usage du différentiel de puissance en sa faveur pour modifier les situations acquises et exploiter les opportunités (démocratisation du Grand Moyen Orient, printemps arabe, élargissement de l'OTAN). En même temps les relations entre ses composantes sont sous tension et susceptible de connaître des évolutions notables. Mais l'absence de réel adversaire actuel ne les favorise pas. Même si la mondialisation appelle une redistribution de la puissance et si la baisse de la puissance occidentale est une hypothèse réaliste, les Etats-Unis, qui en sont restés indubitablement le leader, et le camp occidental, gardent une marge de supériorité considérable. Cette situation devrait perdurer à court et moyen terme. Pourtant, cela se vérifie à propos de l'Irak, de la Syrie, de l'Iran et de la Libye la possibilité d'utiliser cette supériorité est actuellement fortement réduite, non par des obstacles militaires et l'apparition d'adversaires constituant une autre puissance approximativement égale, mais pour des raisons psycho politiques. Après avoir accumulé erreurs et échecs, les Américains et les Occidentaux répugnent à faire la guerre. Le système international n'est pas sorti de l'ère américaine et occidentale mais cette ère n'est plus celle de la domination - même si la supériorité militaire demeure écrasante, ce qui fixe des limites aux possibilités des autres acteurs- c'est plutôt celle de l'impuissance. Cette situation nouvelle met davantage au premier plan, les relations entre grandes puissances.

Actualité

2015 confirme pour l'essentiel, les repères indiqués ci-dessus, en particulier la modération/ limitation qui est celle des Occidentaux dans l'usage d'une puissance qui demeure largement prédominante et seule à son niveau. L'unité des Occidentaux est également confirmée ; on voit par exemple qu'ils resserrent les rangs face au durcissement de la Russie et aux offensives du camp antinucléaire. L'année confirme, s'agissant du Japon et de l'UE/IESD, que les ajustements entre partenaires occidentaux sont toujours en cours mais ne se font que très lentement. Les relations entre Washington et ses alliés et la Russie et la Chine ne s'améliorent pas. Pourtant, cela a été très évident à l'occasion de la 9^e Conférence d'examen du TNP et lors de la 70^e session de l'Assemblée générale, leurs divergences vont avec un accord entre les membres du P 5, le groupe des Etats dotés, membres permanents du Conseil de sécurité, sur la question de la prolifération et la manière de réaliser le désarmement nucléaire (méthode « step by step »).

Après la *Defense innovation Initiative*, la *Third Offset Strategy* v. (n° s 212, 219) montre bien que les Etats-Unis tiennent à garder leur primauté militaire. Du côté européen comme japonais on peut remarquer certains indices de « réveil ». La Chine affiche clairement la volonté d'atteindre, à son rythme, le premier rang et la Russie celle de le retrouver. La politique russe, en Ukraine comme en Syrie, montre très bien la volonté d'utiliser les marges de manœuvre qu'offrent les hésitations de l'Ouest pour prendre place, affirmer son statut de puissance. Dans un style différent, d'autres acteurs se décident à agir, comme l'Arabie Saoudite et les Etats du Conseil de coopération du Golfe, au Yémen.

. Les données relatives aux dépenses militaires, à la recherche développement militaire et aux industries d'armements sont en accord avec la constatation de la prééminence occidentale. Il en va de même pour les éléments relatifs à la puissances (capacités aériennes, navales etc...) mais le jeu des puissances est devenu nettement différent. Les Occidentaux restent, pour leur part, engagés fortement sur plusieurs théâtres d'opérations, dont le principal est celui d'Irak et de Syrie. Leur méthode en ce cas- mener des opérations aériennes mais ne pas s'engager au sol- est consensuelle. Mais il n'est pas certain qu'elle soit bien adaptée au problème posé.

Les relations de plus en plus difficiles des Occidentaux avec la Russie ont pour effet de sortir cette dernière de l'Europe qui, peu à peu « otanisée », fait de moins en moins figure pour Moscou de possible « maison commune » et de la pousser à un rapprochement avec la Chine. Si cette alliance, à laquelle existent des obstacles sérieux, n'a rien d'une certitude, elle bénéficie là d'une incitation non négligeable, favorisant l'affirmation d'une perspective de bipolarité. La liste des effets pervers des politiques occidentales sous leadership américain incontesté après la guerre froide, est en passe de s'allonger à nouveau.

I.2. Hypothèses de bipolarité, pour le long terme.

Repères

(269) *Etant donné l'évolution des relations entre la Russie et l'Ouest, il y en a désormais deux, celle d'une bipolarité Ouest/ Chine et celle d'une bipolarité Ouest Chine/Russie, voire Chiran (Chine, Russie, Iran). Dans les deux cas, la poursuite de la montée en puissance de la Chine est la condition de la bipolarisation car la Russie seule ou la Russie et l'Iran additionnés, s'ils peuvent représenter une puissance appréciable, ne « font pas le poids » comme second pôle du monde, face à l'ensemble occidental.*

Actualité

Les événements de 2015, notamment la politique de sanctions frappant Moscou, dont les effets à terme ne seront pas négligeables pour l'économie et la puissance militaire russe, favorisent incontestablement le rapprochement entre la Russie et la Chine. En revanche l'accord de juillet, facteur du retour de l'Iran au statut d'Etat normal et de sa réintroduction dans les relations internationales est moins positif pour l'hypothèse Chiran.

La Chine est maintenant dans une situation moins favorable du point de vue de sa croissance économique et ses relations avec les Occidentaux sont également moins bonnes. Mais cette situation laisse se poursuivre une montée en puissance militaire, habilement gérée et qui reste mesurée. Pékin a compris que, de ce point de vue, le maintien de relations pacifiques et même de bonnes relations avec les Occidentaux, est une condition nécessaire. Et l'Ouest, dépendant lui aussi de la prospérité chinoise, n'a pas encore basculé dans le durcissement qui accroîtrait beaucoup le coût de la montée en puissance de la Chine. La configuration, un peu étrange, où le maintien de bonnes relations favorise la poursuite de la course aux armements, probablement plus que la crise qui contribuerait davantage à réduire

les moyens de la Chine, se maintient en 2015. Placée devant la perspective de relations moins bonnes avec les Occidentaux provoquant une augmentation du coût de la construction de sa puissance militaire, Pékin ne peut qu'être très intéressée par une alliance russe lui garantissant un accès facile aux ressources naturelles dont la Russie regorge et un gain de temps appréciable dans sa montée en puissance militaire, en bénéficiant de l'avance que la Russie conserve encore en matière d'armements stratégiques et d'industrie militaire.

Il se peut que les contraintes, liées à la rupture avec l'Ouest, imposent l'alliance chinoise à la Russie. Mais, le poids respectif des deux alliés à terme trop défavorable aux Russes joue contre cette alliance bilatérale. Cela incite Moscou à rester « entre » les Occidentaux et la Chine. Protégée par un potentiel militaire et nucléaire important qu'elle s'efforce de maintenir à niveau, entourée de quelques proches, la Russie cultive une identité propre, eurasiatique, et tente d'exploiter au mieux ses atouts, pour compter dans le monde.

La montée en puissance de la Chine comme la constitution d'une alliance Chine Russie sont affaires de long terme. Ce sont des éventualités, tout comme - malgré la thèse de la « désoccidentalisation » du monde-, la poursuite d'une domination occidentale réorganisée. Dans l'immédiat la redistribution de la puissance ouvre une période de changement et d'instabilité.

I.3. Redistribution de la puissance et instabilité.

Repères

(270) Plusieurs perspectives s'ouvrent, sur beaucoup d'incertitudes, voire sur l'inconnu. Mis à part celles qui concernent la réorganisation de l'ensemble occidental (relations Etats unis/ Union européenne et Etats membres, évolution de l'IESD, relations Etats Unis /Japon, Etats-Unis/Brésil...) et la définition du second pôle, la principale est celle de savoir si cette redistribution des cartes, inévitablement génératrice de tensions, différends et conflits sera violente ou pas et, si oui, comment et à quel niveau.

Actualité

On a vu dans la rubrique « Conflits... », que le niveau général de conflictualité, sans être très haut, ne baisse pas (v. n° 145, 146). Point plus important, parmi les conflits actuels il y en a plusieurs qui intéressent l'équilibre des puissances et, si l'un d'entre eux, relatif au nucléaire iranien, a connu une évolution positive, en 2015 avec la conclusion de l'accord du 14 juillet, les trois autres, celui au centre duquel se trouve l'Etat islamique, celui du Donbass et celui qui menace en mer de Chine n'ont pas connu d'évolution de ce type. Ils sont restés au même niveau d'intensité ou ont connu une aggravation.

Le maintien des relations pacifiques entre les principales puissances, les Etats dotés, dépend et, étant donné les choix faits, va continuer de dépendre, pendant des décennies, de la stabilité de la dissuasion nucléaire, qui fixe des limites aux conflits entre les « Grands ». Or celle-ci demeure affectée depuis des années par la mise en place de systèmes défensifs, par les recherches sur les armes hypersoniques et par la course aux armements dans l'espace. Les difficultés dans lesquelles se trouve le traité FNI sont inquiétantes. Le discours en faveur de l'élimination rapide des armes nucléaires n'est pas non plus une bonne indication. La recherche de la limitation de la course aux armements sous ses diverses formes et des budgets militaires, de même qu'une attention accrue pour des mesures de confiance et de sécurité en matière nucléaire, seraient beaucoup plus pertinentes, mais ce n'est manifestement pas la pente actuelle de la diplomatie et du débat du désarmement. Que la relance, américaine et occidentale, pour maintenir l'écart de puissance fasse l'objet d'un large consensus est également préoccupant.

I.4. Le défi terroriste, moins d'inconnu.

Repères

(271) Avec Daech éclipsant Al-Qaida et affichant un projet de Califat, le terrorisme a quitté l'ombre pour venir dans la lumière. Il a perdu de son mystère, est sorti de la clandestinité et de l'inconnu, a pris l'allure d'une armée d'occupation. Le danger devenait à la fois plus grand et plus concret et, a priori, plus à portée de l'action des puissances. Peut-être est-il maintenant approprié de lui faire la guerre.

Actualité

« Faire la guerre » au terrorisme, à grand renfort de mobilisation médiatique et internationale- faisant de lui l'ennemi du genre humain et de l'ordre international et du même coup une sorte d'autre superpuissance, défiant les Etats-Unis leurs alliés et le monde- quand il n'était constitué que de groupes peu nombreux et clandestins, était peu avisé. Alors que le traitement d'Al Qaida et des autres groupes terroristes, relevait du renseignement, d'opérations de police ou d'opérations spéciales et du traitement des « causes du terrorisme », la guerre au terrorisme a largement contribué à sa diffusion, à en faire un moyen privilégié de lutte asymétrique, en raison de l'effet obtenu ou supposé sur l'opinion.

Il faut constater que la difficulté de s'adapter à la réalité de la menace demeure, malgré la transformation de l'ennemi, avec la réticence et même le refus des Etats engagés dans cette guerre, de faire une vraie guerre. L'absence d'engagement au sol a certes des avantages - en premier lieu d'éviter les déconvenues et les pertes subies en Afghanistan ou en Irak. Mais il a également le redoutable inconvénient de laisser à l'EI, certain d'être battu *in fine* sur le terrain du Califat, le temps d'organiser son retour à la clandestinité et, probablement, de préparer une nouvelle guerre, cette fois sur le territoire de ses adversaires, dont les attentats de Paris en 2015 ont donné une première idée.

Repères

Le système international, du point de vue de la sécurité/ insécurité internationale sur les trois paramètres classiques- configuration, homogénéité/ hétérogénéité et stabilité/ instabilité, n'a pas changé en 2015. Quant à sa configuration, il reste à l'ère américaine et occidentale. Il est toujours peu hétérogène, s'agissant des principaux acteurs, des Etats. Et l'identité des puissances ne varie pas. Le mouvement se poursuit, le processus d'ajustement des puissances est loin d'être achevé, au point que l'on puisse conclure à une nouvelle bipolarité, ou à la multipolarité. Le système n'a pas atteint ce point où l'on peut dire de lui qu'il est devenu un ordre. A supposer que tel soit le cas, il resterait pour évaluer correctement, pleinement, l'état du système de ce point de vue à introduite la dimension juridique, que l'approche systémique ne prend pas réellement en compte.

II. Etat de l'ordre international

Repères,

(272) Pour que le concept d'ordre soit vraiment utile, il faut le distinguer nettement du système, ce qui revient à en retenir une acception juridico- politique, à faire la part du droit, des normes, des institutions. Cet ordre- il est important de la souligner- n'est pas une fiction ; il fait partie du monde actuel. Il est légitime. Il représente une contrainte juridique non négligeable. Il est à la fois une référence (normes à respecter) et un ensemble institutionnel constitué pour servir le maintien de la paix et de la sécurité internationale, à disposition des acteurs. Même si le niveau d'ordre international ne doit pas être exagéré, il existe des

institutions en charge de la paix et de la sécurité internationale, au niveau universel et régional, et des normes qui encadrent les comportements (règlement pacifique des différends, interdiction du recours à la force, légitime défense, non- intervention...). Le contexte international général ne se réduisant pas à un système de relations entre des puissances, il est important de rapporter l'actualité de l'année aux éléments d'ordre que comportent les relations internationales actuelles. Comme à propos du système, il y a trois paramètres à considérer. Le premier, cet ordre étant un ordre interétatique, est la situation de la société interétatique ; le second est celui des normes principales de l'ordre international et le troisième celui des institutions, du mécanisme de sécurité collective. L'examen de ces paramètres permet de suivre l'évolution de l'ordre international (renforcement, affaiblissement...), d'évaluer le niveau d'adéquation entre le système et l'ordre et de repérer les décalages entre eux.

II.1. Etat de la société interétatique.

Repères.

(273) Il est beaucoup question, dans la littérature des relations internationales des « nouveaux acteurs », du déclin et de la crise de l'Etat. Considérer les relations internationales du point de vue de la sécurité et de l'insécurité conduit à beaucoup relativiser cette thèse. Les principales puissances sont toujours des Etats. On ne voit pas, à vrai dire, pointer dans ce secteur des relations internationales des acteurs nouveaux et différents. Pirates et terroristes, qui ne sont pas des acteurs nouveaux, ne sont pas non plus des acteurs « autres ».

Le principal problème de la société interétatique, qui n'est absolument pas menacée dans son existence, est qu'elle compte un nombre trop élevé d'Etats et, parmi eux, trop d'Etats fragiles, effondrés et en voie de « somalisation ». Le nombre élevé des Etats- les Nations unies comptent 193 Etats membres- est la conséquence directe des choix fait lors de la décolonisation, confirmés ensuite à la fin de la guerre froide, au moment de l'éclatement de l'URSS et de l'ex-Yougoslavie. Après avoir vécu, pendant plusieurs décennies sur l'illusion que tous les Etats nouveaux deviendraient de vrais Etats, capables d'assumer leurs tâches, on constate- ce qui, pour quelques analystes, n'est pas une surprise- qu'il n'en est rien. Le phénomène est d'autant plus sérieux, qu'il est exploité par les groupes criminels, les pirates et les terroristes et qu'il correspond à un point faible dans l'ordre juridique international.

Actualité.

Ce que nous annonçons fin 2014 comme étant l'évolution la plus probable à envisager- la « dérive des situations » (Chronique 2014, n° 221), le plus souvent dans la violence – caractérise bien l'année 2015. On constate d'abord que la part des zones grises, hors contrôle des autorités dont elles relèvent en principe et, souvent, de tout contrôle institué, licite et légitime, a continué à s'étendre. Elle couvre désormais une bonne partie du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et de la région sahélo-saharienne et fait le jeu des groupes criminels et terroristes, notamment Daech et Boko- Haram. Face à cela, la Communauté internationale ne reste pas inerte – l'activité des coalitions (v. n° s 93- 95) et les efforts de maintien de la paix (v. n° 107- 109) et de sanctions (v. n° s 59) en témoignent ; mais son engagement reste très insuffisant. Les Etats fragiles, défailants ou effondrés le demeurent, leur nombre ne baisse pas et leur renaissance reste un phénomène marginal (v. n° s 51- 55). Il est significatif aussi que les situations étatiques incertaines (v. n° s 56- 58) et les principales questions d'autodétermination et de minorités (v. n° s 66- 71) demeurent. Cela renvoie aux insuffisances de l'ordre international.

II.2. Etat des normes.

(274) *Un ordre juridique correspond à un projet, à des objectifs, formulés par le groupe social concerné. Il est important que ces objectifs soient en phase avec le contexte social et que les normes leur soient bien adaptées. C'est la condition principale de leur bonne application, de leur effectivité et, in fine, de leur efficacité, d'une action conforme aux objectifs assignés et utile pour le groupe social impliqué. Dans le cas de l'ordre international, les principes et règles touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationale, sont inscrits pour l'essentiel dans la Charte des Nations unies. La plupart existaient avant la Charte, elle les a formulés en 1945 et ils ont continué à se développer à des degrés divers ensuite. L'édifice de ces principes est imposant. Les plus importants, « touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats » sont au nombre de 7, énoncés par la déclaration du 24 octobre 1970 (A/RES/ 2625/XXV). Ce sont :*

Le principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies ;

Le principe que les Etats règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger ;

Le principe relatif au devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat, conformément à la Charte ;

Le devoir des Etats de coopérer les uns avec les autres conformément à la Charte ;

Le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ;

Le principe de l'égalité souveraine des Etats ;

Le principe que les Etats remplissent de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées conformément à la Charte.

La plupart de ces principes ont une valeur coutumière. Bien d'autres normes concernent aussi, plus ou moins directement, le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Il s'agit notamment des principes et règles du droit international humanitaire, du droit des conflits armés et du droit du désarmement. Mais le droit de la mer, de l'espace, du commerce ou du développement intéressent aussi la paix et la sécurité internationale. L'ensemble est considérable et il est important de garder à l'esprit son évolution, sa vie. Il faut surtout surveiller à cet égard : les manifestations de mauvaise adaptation des principes au contexte, les contestations les affectant et leurs évolutions. Dans l'ordre international, ces phénomènes recourent les relations entre puissances, ils sont fréquemment liés à des conflits qui peuvent être violents. L'on ne doit pas perdre de vue que, à la différence de ce qui existe normalement dans l'ordre interne, il n'y a pas dans l'ordre international, sauf exception, d'autorité pouvant imposer une interprétation des règles, parmi celles qui se présentent, parfois appuyées par les puissances et que, même quand il arrive qu'une solution juridique se dégage, il peut être très difficile de la faire appliquer.

Actualité

Du point de vue de la production normative, l'année 2015 est une année sans développement notable, que l'on raisonne en termes juridiques – il n'y a pas de nouvelle convention qui ait vu le jour - ou politico-juridique, en considérant l'activité de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, qui n'ont pas adopté de résolution normative (v. n° 105). Cela ne signifie évidemment pas que les besoins en la matière sont satisfaits. A cet égard, on

reste loin du compte, notamment dans le champ du désarmement, où la négociation d'un certain nombre de conventions est toujours réclamée, en vain.

Une grille d'évaluation du *stock des normes existantes* reste à construire. La tâche est complexe. Il faut d'abord en établir un corpus satisfaisant, au plan universel et à celui des principales régions. Pour être réellement utile, ce travail ne devrait pas se limiter à une liste de traités et résolutions mais prendre la forme sinon d'un relevé organisé et commenté des normes établies. Cela est difficile et reste à faire. Il n'y a guère que dans le cas du droit humanitaire que l'on a, grâce aux travaux du CICR, avancé sur ce point.

Ce premier défi relevé, il ne faudra pas - pour mener une évaluation pertinente - s'intéresser seulement à l'entrée en vigueur des conventions ou au niveau d'adoption des résolutions et à leur application ou aux violations qu'elles auront subies, mais considérer une liste de paramètres :

Le nature de la norme qui peut être conventionnelle, coutumière, en cours de constitution, de développement, en train d'être remise en cause... ;

Sa consistance (principe, règle...), sa force (impérative, plus ou moins prescriptive...);

Son champ de validité (universalité, dimension régionale) recherché et réalisé ;

Son effectivité ou plus exactement l'état de la pratique internationale à son sujet ;

Et son niveau d'efficacité, c'est à dire la mesure dans laquelle elle atteint l'objectif qui justifie son existence.

Il n'est pas difficile de voir, en 2015, que le stock des normes destinées à assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationale connaît quelques difficultés de taille, touchant à l'universalisation (TICEN, TCA par exemple), à l'interprétation (TNP notamment), à l'effectivité et même à l'efficacité (traités FCE et FNI).

Qu'il s'agisse de son volet Crimée ou de celui du Donbass, la crise ukrainienne, qui ne connaît pas en 2015 d'évolution positive notable, fournit un nouvel exemple de l'incapacité persistante de la Communauté internationale à gérer de manière juridiquement organisée et efficace la question de la naissance de l'Etat, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et des minorités. La persistance dans la durée des principaux problèmes de droit des peuples et de minorités (n° s 65- 71) est un autre signe très clair sur ce point. Cette incapacité est en bonne partie à l'origine du phénomène des Etats défailants.

Dans ce contexte normatif insuffisant, d'effectivité et efficacité limitée, dont les principales puissances limitent et contrôlent le développement, l'Etat islamique tranche parmi les autres acteurs étatiques ou à prétention étatique en ignorant et bafouant ouvertement le droit international.

Enfin, le conflit israélo palestinien que – le droit ayant été en ce cas défini par la Communauté internationale-, on peut considérer comme l'un des marqueurs de l'effectivité du droit de la sécurité internationale, ne progresse toujours pas vers sa solution (v. n° 162).

II.3. Etat des institutions.

Repères

(273) Ces institutions sont les organismes de sécurité collective évoqués dans seconde rubrique de la chronique. Les alliances et les coalitions relèvent du système ; elles ne sont instruments de l'ordre international que de manière secondaire, quand elles se voient donner un mandat et leur activité présente généralement une certaine ambiguïté. La Charte des Nations unies a donné aux institutions de sécurité collective une vaste responsabilité et des moyens mais sans les substituer aux puissances, en particulier aux grandes puissances qui gardent la maîtrise du mécanisme. Dans les contextes internationaux qui se sont succédé depuis 1945, il n'a jamais vraiment été possible que croisse la part de la sécurité collective.

Même quand les grandes puissances l'acceptent, elle reste limitée. Le ratio entre les dépenses de défense et celles qui vont la sécurité collective a toujours été très favorable aux premières. Pour faire le point sur cet aspect institutionnel de l'ordre international, le premier et principal point à considérer est celui de savoir, parmi les questions de sécurité internationale pressantes, quelle est la part de celles qui sont traitées par les Nations unies et en dehors d'elles. On ne doit pas perdre de vue que le veto subsiste et qu'en principe chaque membre permanent peut s'opposer à l'adoption d'une résolution sur un point qu'il ne veut pas voir traiter par la sécurité collective. Le veto peut, depuis 1950 et le vote de la résolution Union pour le maintien de la paix, être dénoncé par l'Assemblée générale, celle-ci décidant de se substituer au Conseil défaillant, pour recommander (et non plus décider) des mesures à prendre par les Nations unies. Mais cette éventualité exige un contexte assez particulier et ne se produit que rarement.

Si les puissances acceptent que l'organisation de la sécurité collective entre en jeu, il importe alors de savoir pour quoi faire, comment, et avec quel niveau d'efficacité.

Actualité

Rien n'a changé s'agissant du ratio évoqué ci-dessus. La sécurité collective reste en situation de très net sous-investissement. Cela est inévitable dans la mesure où tel est notamment le choix des Etats Unis, principale puissance du moment.

On a vu que le nombre des coalitions est actuellement important. Cela ne signifie toutefois pas que le contournement des Nations unies l'est tout autant car certaines de ces coalitions ont des liens avec elles (coalition contre l'Etat islamique et coalition anti-djihadisme au Sahara/Sahel, v. n° s 94 et 95). La coalition la plus transgressive est celle qui agit au Yémen, sous la direction de l'Arabie saoudite (v. n° 96). On doit aussi observer qu'en 2015, les questions d'Ukraine et de la mer de Chine, qui intéressent toutes deux l'ordre international restent en dehors des Nations unies.

Malgré les tensions entre les grandes puissances, le Conseil de sécurité n'est pas bloqué. Il a adopté à l'unanimité nombre de résolutions (56 en 2015) et il agit, en décidant des sanctions (v. n° s 58- 59) ou en créant et renouvelant des forces de maintien de la paix (v. n° s 108-109). Les Nations unies et les organisations régionales ont, au titre de la sécurité internationale, une action utile. La demande qui leur est adressée l'atteste. Dire si elles pourraient ou devraient faire plus est difficile dans la mesure où le système lui-même intègre le jeu des puissances en instituant le veto. L'action de l'organisation n'est donc pas, *a priori* et dans tous les cas, le meilleur choix.

S'agissant de leur efficacité, on voit à la durée de leur présence à Chypre, au Sahara Occidental par exemple, qu'elles sont loin de fournir toujours une sortie de crise et une solution. Ici aussi le contexte, qui inclut toujours le jeu des acteurs directement concernés et celui des puissances, peut leur opposer un obstacle infranchissable. C'est toujours, en la matière, la question israélo-palestinienne qui reste le principal échec de l'organisation pour le moment, car elle n'est toujours pas close, ce qui réserve toutefois la possibilité que le droit finisse par prévaloir.

Pour résumer l'état de l'ordre international fin 2015, à l'aide du vocabulaire utilisé dans les bulletins météo, on peut dire qu'il reste médiocre et stable. La dépression qui menaçait fin 2014 ne s'est pas encore formée.

Index de la chronique Sécurité et insécurité internationale 2016

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire, Université de Grenoble Alpes

Avertissement

Pour faciliter le repérage parmi les rubriques de la chronique, on signale chacune d'entre elles une lettre, précédant le(s) n° (s) lui correspondant

A Puissances et impuissances : n° s 1 à 73
B Alliances, coalitions, bases : n° s 74 à 119
C Dépenses militaires : n° s 120 à 141
D Conflits, grandes épidémies, catastrophes : n° s 142 à 208
E Armements et transferts : n° s 209 à 259
E Désarmement : n° s 260 à 266 (209 à 215)
F Etat du système et de l'ordre international : n° s 267 à 275

Abkhazie A 57

Accord de partenariat stratégique v. alliances

Accords d'amitié et de coopération v. alliances

Accords de cessez-le-feu et accords de paix D 157

Accords de coopération de défense v. alliances

Accords de coopération militaire technique v. alliances

Accords de défense va alliances, bases

Accords et organismes régionaux B 110-111

Afghanistan A 64 ; B 76 ; D 160, 161

Afrique du Sud A 14

AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique) v. prolifération, TNP

Airbus Group E 170

Allemagne C 140

Alliances B 74 – 92 ; Inf. 8, 1- 7

Alliances bilatérales B 86-94, 98 ; Inf. 8, 1- 7

Alliances collectives B 84- 86 ; Inf. 2, 1- 11

Arabie Saoudite B 79, 96 ; E 243

Arctique D 162

Armes, armements E 209- 219 va. transferts

Armes nouvelles E 209, 210, 215

Armes à sous munitions E 211

Armes chimiques et biologiques E 211, 254

Armes classiques v. puissances classiques

Armes de destruction massive E 253- 256

Armes hypersonique E 218

Armes nouvelles E 215- 218

Armes nucléaires E 253 va. puissances nucléaires

Asie Pacifique E 251

Assemblée générale (ONU) B 105, 107, E 212
Autodétermination v. peuples
Autriche E 265
Barkhane (opération) B 115
Bases militaires B 113- 119
Bipolarité F 269 ;
Blocs B 87
Boko Haram A 64, D 161
Brésil A 12
BRICS A 22- 30; E 211
Budgets militaires v. dépenses militaires
Capacités militaires v. puissances militaires
Catalogne A 68
Catastrophes FD 182- 192; va. victimes
Chine A 5, 17, 21, 24, 26, 38 ; B 118 ; C 124, 133 ; F 269 ; Inf. 1, 5 ; Inf. 5, 17- 19
Chiran B 89
Chrétiens d'Orient A 71
Chypre Nord A 57 ; D 163
Comité international de la Croix Rouge (CICR) D 198
Cour internationale de justice (CIJ) D 158
Coalition anti Etat islamique B 95
Coalition(s) B 93- 98
Collier des perles B 118
Combattants étrangers D 200
Commerce des armes v. Transferts, TCA
Commission du désarmement E 264
Complexe(s) militaro- industriel(s) E 209, 220, 233
Conférence du désarmement F 264
Conseil de sécurité A 10, 12 ; B 106, 108, 109 ; E 212
Corée du Nord A 3, 12, 18, ; E 210 ; Inf. 1, 9 ; Inf. 5, 29- 30
Corée du Sud B 78
Cour pénale internationale D 205- 206
Course aux armements D 209 ; 250- 257
Crimée A 57, 68 ; B 118
Crise(s) du désarmement F 260- 261
Dassault Aviation E 230
Defence innovation Initiative E 212
Dépenses militaires C 120- 141
Dépenses militaires mondiales C 122
Dépenses militaires par catégories (R&D...) C 139- 141
Dépenses militaires par régions C 130
Dépenses militaires, palmarès C 126- 129
Dépenses militaires de la France C 138
Dépenses militaires européennes C 134
Dépenses militaires & Grand Moyen Orient C 132
Dépenses militaires & Asie Pacifique C 134
Désarmement F 260- 266
Diplomatie du désarmement F 265
Dispositif militaire B 114
Djibouti B 119

Droit des conflits armés D 198- 208
Droit des peuples v. peuples
Droit humanitaire D 198- 208
Drones E 215, 216
EADS E 229
Ebola v. épidémie
Ecosse A 68
Egypte B 79
Engagement unilatéral d'assistance v. alliances
Engagement de se consulter v. alliances
Entreprises d'armements E 220- 226
Epidémies D 168- 181
Etat effondré v. Etat fragile
Etat fragile A 50- 53
Etat islamique A 35, 36, 48 ; B 95 ; D 160, 167
Etat renaissant v. Etat fragile
Etats dotés (TNP) A 4, 5, 17 Inf. 1, 2- 5, Inf. 5, 4- 19
Etats-Unis A 5, 7, 17, 21, 24, 26, 38 ; B 76- 80, 113 ; C 123, 125, 133, 140 ; E 211, 212, 228 ; F 268 ; Inf. 1, 3 ; Inf. 5, 4- 6
Europe voir IESD, OTAN, Union européenne
Exportation(s) d'armements E 236- 238
Finlande B 101
FNI (traité) G 210
France A 17, 21, 24, 26, 39 ; B 82, 114, 115 ; C 138- 140 ; E 213- 2217, 230, 242, 244, 249 ; Inf. 1, 4 ; Inf. 5, 13- 16
G 5 Sahel B 94
Gibraltar D 163
Graphène E 218
Groupe des 5 A 5, 17 v.a. Etats dotés
Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) C 136 ; E 216- 218, 229, 247
Importation(s) d'armements E 237- 239
Inde A 7, 18; Inf. 1, 8; Inf. 5, 23- 25
Industrie(s) d'armement(s) E 209, 226- 233
Installations militaires v. Bases militaires
Irak A 10, 12; D 160
Iran E 209, 210, 212
Israël A 6, 18 Inf. 1, 7, Inf. 5, 20- 22
Israélo- palestinien (conflit) A 57 ; D 161- 162
Japinde B 90
Japon A 12, 13, 39 ; B7, 88 ; E 212, 246
Justice pénale internationale D 202- 206
Kazakhstan A 14
KMW (Krauss- Maffei- Wegman) E 229
Kosovo A 56
Kurdes A 69 ; D 161
Légitime défense v alliances
Libye A 52; B 98; D 161
LoI (letter of Intent) E 232
Maintien de la paix B 107- 111
Malouines D 161, 163

Marché de l'armement E 235-242
MBDA E 229
Mécanisme du désarmement (va. Conférence, Commission du désarmement) F 263, 264
Médicaments D 177
Mer de chine D 159, 160, F 265
Mercenaires A 72, 73
Minorités A 71
Mistral E 242
Modernisation (Etats dotés) Inf. 5, 1- 30
Moyen Orient B 92 ; E 252
Neutralité B 99
Nexter E 229
Non Alignés, non alignement B 99, 102
Nouveau Forum (désarmement) E 213
Normes F 274
OCCAR C 136 ; E216, 232
Occidentaux C 125 ; E 211 ; F 268
OMS D 12- 179
ONU va Assemblée générale, Conseil de sécurité A 59 ; B 104 ; D 180- 187 ; F 274-5
Ordre international F 267, 272- 275
Organisme(s) de sécurité collective B 103 ; F 275
OTAN A 21, 23 ; B 85 ; C 134, 141
OTSC (Organisation du traité de sécurité collective) B 86, 87 ; C 134
Oùïgour A 71
Pakistan A 7, 18, 64; D 161; Inf. 1, 8, Inf. 5 26- 28
Palestine A 57, 69
Partenariat B 83
Peuples A68- 70
Philnambodge B 91
Pirates A 65
Pologne E 231, 237
Projection de puissance A 23, 24
Prolifération(s) E 209, 252
Protection civile internationale D 184- 192
Puissances classiques A 22- 31
Puissance militaire A 1- 49
Puissances aériennes A 27, 28
Puissances navales A 25, 26
Puissances nucléaires A 1-21 ; Inf. 1, 1- 10, Inf. 5, 1- 30
Puissances terrestres A 29, 30
Puntland A 57
R&D militaire C 139, 140 ; E 211- 219, 225
Réfugiés D 193
Royaume Uni A 17, 21, 24, 26, 38 ; B 116 ; C 140 ; Inf. 1, 4, Inf. 5 10-12
Russie A 17, 21, 24, 26 B 81, 117; C 133, 140, F 268-9 ; Inf. 1, 4, Inf. 5, 7-9
Safran E 229
Sahara occidental A 57; D 161, 163
Sahara Sahel B 92, 94
Sanctions A 58- 60
Sécurité collective v. organismes de, maintien de la paix

Sécurité internationale E 266 ; F 267- 275
Sécurité sanitaire internationale E 172- 181
Seuil nucléaire A 12
Situations étatiques incertaines A 55- 57
Société civile E 214
Sociétés militaires privées A 72, 73
Somalie A 54 ; D 161
Somaliland A 57
Somalisation v. Etat fragile
Sud Soudan D 161
Surarmement E 209, 257
Syrie A 47 ; B 81, 117 ; D 160 ; E 210
Système international F 267- 271
Taiwan A 56; D 163
TCA (traité sur le commerce des armes) D 209
Terrorisme, terroristes A 61- 64, ; B 94, 95, 97 ; D 200 ; F271. Va. Etat islamique, Boko Haram
Third Offset Strategy E 212, 214, 219, 251
Tibet A 81
TICEN (traité d'interdiction complète des essais nucléaires) E 211
TNP A 5, 10, 14 ; E 211 ; Inf. 1, 2- 5,
Transferts d'armements E 234- 249
Tribunaux pénaux internationaux D 202, 203
Tunisie A 67
Turquie B 80
Ukraine A 14, 68; B 99; D 159, 162; E 210
Union européenne A 32, 33, 60 ; C 136 ; D 193
Victimes D 193
Yémen B 93, 96 ; D 161