

INTERVENTIONS INTERNATIONALES, SOVERAINETE DES ETATS ET DEMOCRATIE

THIERRY DE MONTBRIAL

SUMMARY

The principle of State sovereignty has been at the root of public international law since the treaties of Westphalia (1648). In practice, limitations to this principle have constantly expanded, particularly in the second half of the twentieth century. For example, the idea that the “international community” can, and indeed in some cases should, intervene against “rogue States”, as well as act to enforce or maintain peace in “failed” or “troubled” States, has gained ground. Nonetheless, there is no such thing as a world government. International organizations are in fact inter-State organizations. Any State has of course the right of self-defence against an aggressor, but clearcut aggressions have become scarce, and in most cases only the United Nations is entitled to make an intervention legal or legitimate. However, the United Nations is itself an inter-State organization, and its resolutions are more often than not perceived as biased because of the special structure of the Security Council. Moreover, the UN has no means of its own to enforce decisions, and to that effect it relies on the will of its members which play the game depending on their own national interests. In spite of its basic deficiencies, international law has become more effective over time and today it significantly contributes to moderating the potential effects of regional imbalances of power.

We argue that the term “the international community” is inappropriate. A more accurate concept is “international society”. An important aspect of current transformations is the emergence of a world civil society which has positive but also negative sides which are too often ignored. This factor and others more or less related to the information technology revolutions induce medium and small States to associate themselves, thus creating new kinds of political units, the structure of which will become clear only through time. The most important process in this respect is the European Union which suggests, at a continental level, what a world government might be in a distant future. The idea of democracy is of paramount importance in this process.

In the foreseeable future the international system will remain heterogeneous. Its basic components, that is the players within international organizations, will be: the

United States, as the only superpower; emerging Europe, as a new kind of political unit; Asia, still tempted to operate locally under the balance of power mechanisms, at least partially; and a number of weak and marginal States, many of them in Africa.

This paper analyses the problem of international intervention taking into account all these realities. It stresses the role and importance of democracy in this respect. In conclusion, we pay some attention to the cultural factor in general. International law and organizations have been shaped within the framework of Western civilization. Can the resulting system be said to be genuinely universal, and therefore legitimate all over the world, if it does not also reflect the culture and values of the other great civilizations which are part of the world legacy?

I. LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS ET LA POLICE DE LA SOCIÉTÉ INTERNATIONALE

Le principe de la souveraineté des États est à la base du droit international depuis les traités de Westphalie (1648). Un État est défini par trois attributs: un territoire, une population, un gouvernement. Aucun État ne reconnaît d'autorité qui lui soit supérieure, et donc qui ait compétence pour s'ingérer dans ses affaires "intérieures" et pour lui faire justice. Lorsqu'un État *reconnaît* un autre État, il en accepte normalement le gouvernement tel qu'il est, dès lors que ce gouvernement est effectivement en charge. Par exemple, la France n'a pas eu à reconnaître le gouvernement de Laurent-Désiré Kabila après la chute de Mobutu au Zaïre devenu République démocratique du Congo, puisque Kabila paraissait contrôler effectivement le pays. En particulier, du point de vue strictement juridique, la qualité plus ou moins démocratique d'un gouvernement ne devrait pas entrer en ligne de compte dans les rapports internationaux.

Dans la conception classique des relations internationales, les États se font la guerre lorsqu'ils ne peuvent pas ou ne veulent pas régler leurs différends par voie de négociation, dans les cas où de grands enjeux sont en cause. La guerre est alors, selon les formules célèbres de Clausewitz, "Un acte de violence destiné à contraindre l'adversaire à exécuter notre volonté" et "une simple continuation de la politique par d'autres moyens". Dans le passé, une guerre se déclarait et se concluait par un traité de paix, avec éventuellement un redécoupage des États. À l'époque contemporaine, ce modèle de la guerre interétatique ne correspond plus à la réalité. La légitimité du recours à la violence pour résoudre les conflits est de plus en plus contestée, et l'on est de plus en plus attentif aux conséquences extérieures (un économiste parlerait d'*effets externes*) des guerres, lorsqu'elles se produisent. On ne déclare plus les guerres et on ne fait plus

la paix. La plupart des conflits contemporains commencent dans des conditions ambiguës (les agressions caractérisées, comme celle du Koweït par l'Irak en 1990, sont devenues rarissimes) et s'apparentent au type de la guerre civile. Ils sont suspendus plus souvent qu'ils ne s'achèvent. Il en est ainsi en conséquence de la décomposition des derniers empires, en particulier la décolonisation et la chute de l'Union soviétique. On a donc assisté, au cours des dernières décennies, à la multiplication des "Etats ratés" (*failed states*; on parle aussi de *troubled states*) ou des Etats qui ne sont reconnus comme tels que par complaisance. Beaucoup de ceux qui, dans la dernière phase de la guerre froide, étaient maintenus en équilibre métastable en raison de la logique du système bipolaire, se sont effondrés aussitôt après.¹ Dans une guerre civile, par définition, le gouvernement devient incapable d'exercer son autorité sur l'ensemble du territoire. Cela ouvre généralement la voie à des interactions antagonistes avec l'extérieur et donc à l'internationalisation du conflit. Lorsque, au sein d'un Etat ethniquement, culturellement ou économiquement différencié, un groupe humain impose son autorité à l'ensemble de la population, quand bien même le gouvernement contrôle effectivement le territoire, l'anticipation d'un conflit à venir peut fournir la justification d'une ingérence extérieure, laquelle peut évidemment être menée avec plus ou moins de bonne foi. Car il est vrai que, dans certains cas, le gouvernement par une minorité peut être au contraire la seule manière à court terme d'éviter un conflit sanglant. C'est également au nom de la prévention de conflits futurs que l'on justifie les interventions contre les "Etats voyous" tels que l'Irak de Saddam Hussein, ou Haïti sous le régime militaire entre 1991 et 1994 (en anglais on parle de *rogue states*; Stanley Hoffmann dit *murderous states*). Il s'agit d'Etats hors normes. Le cas d'un Saddam Hussein envahissant le Koweït et multipliant les efforts pour acquérir des armes de destruction massive est évidemment extrême.

On voit en tout cas de quelle manière la notion de "droit d'ingérence" peut s'infiltrer à l'intérieur d'un système hétérogène. "J'appelle systèmes homogènes" écrit R. Aron "ceux dans lesquels les Etats appartiennent au même type, obéissent à la même conception de la politique. J'appelle hétérogènes au contraire, les systèmes dans lesquels les Etats sont organisés selon des principes autres et se réclament de valeurs contradictoires".² Les systèmes hétérogènes sont plus instables que les systèmes homogènes, plus sujets aux phénomènes d'ingérence. A l'extrême, on a les situations de type

¹ Voir sur cette question: S. HOFFMANN, *The Purposes and Ethics of Intervention in the late 1990s*, The IISS 37th annual conference, Vienne, 6-9 septembre 1995.

² R. ARON, *Paix et guerre entre les Nations*, Calmann - Lévy, 1984, première partie, Ch. IV.

révolutionnaire analysées par Kissinger dans sa thèse de 1964 sur le Congrès de Vienne, et dont le système bipolaire et hétérogène de la guerre froide lui a fourni un terrain d'expérience.

Face à des Etats multi-ethniques, par exemple, l'affirmation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est la forme d'ingérence la plus répandue. Le principe des nationalités — énoncé au XIX^{ème} siècle dans le sillage de la Révolution française — a servi de fondement idéologique au redécoupage de l'Europe après la Première Guerre mondiale. Aujourd'hui, un courant idéologique postule l'avènement de la paix perpétuelle grâce à l'extension universelle de la démocratie, inéluctable si l'on en croit Fukuyama.³ On aurait alors un système international véritablement mondial et parfaitement policé. Si l'on admet que la démocratie est la forme générale de gouvernement la plus compatible avec la morale — particulièrement avec l'exercice effectif des droits de l'homme — et en conséquence qu'elle est aussi le type de régime politique le mieux à même de minimiser le risque de conflits sanglants, on voit comment le sous-système démocratique, au sein de la société internationale, peut s'estimer fondé à revendiquer un "droit d'ingérence" dans les affaires intérieures des Etats non démocratiques. D'autres facteurs contribuent également à atténuer, de nos jours, la distinction entre ce que Tocqueville appelait les "affaires du dedans" et "les affaires du dehors". On pense ainsi à l'internationalisation des activités criminelles (drogues, trafics d'armes, etc.).

Ce point de vue permet de rendre compatibles les deux approches traditionnelles, réaliste et idéaliste, des relations internationales. Ici, le droit sinon le devoir d'intervention est justifié par la nécessité de prévenir des conflits futurs. Bien entendu, les Etats non démocratiques ne sont pas prêts à admettre le déterminisme qu'implique une telle théorie. La dynamique des systèmes humains est fondamentalement sujette à l'incertitude et rien n'est plus difficile que de discerner, dans une effervescence locale, les germes d'un conflit futur. De plus, l'un des principes les plus élémentaires et les plus sûrs de la stratégie est que la familiarité avec le terrain est une condition essentielle pour la compréhension des situations belliqueuses. Par exemple, les Serbes connaissent mieux le Kosovo que les Américains ou les Européens de l'Ouest. Ou encore: qui peut se permettre de donner des leçons de gouvernement aux Chinois, dont la civilisation et l'expérience politique sont plusieurs fois millénaires? Rien de plus difficile en pratique que l'art de la prévention des crises, et rien de plus facile que de tomber dans le piège de l'illusion du déterminisme rétrospectif. Autre difficulté de

³ FRANCIS FUKUYAMA, "The End of History", *National Interest*, été 1989.

taille: toute intervention extérieure doit avoir un but, et donc faire l'objet d'une stratégie. Par exemple, face au refus de Saddam Hussein de se soumettre aux réglementations de l'ONU, la "communauté internationale" n'a jamais été capable de formuler une stratégie cohérente, et les Etats-Unis eux-mêmes n'ont pas clarifié leurs choix. Autre exemple: que faire pour remédier aux carences des "Etats ratés", au-delà des actions purement humanitaires et nécessairement limitées visant à soulager un peu les souffrances qui en sont la conséquence?

Il convient de noter que l'équation implicite dans les raisonnements qui précèdent, à savoir que la démocratie — combinée à une prospérité économique justement répartie — assure la paix, est plus formelle que substantielle. Dans la réalité historique, toute la difficulté est de lever les obstacles qui s'opposent à l'accomplissement des conditions posées par le premier terme de l'équation, et cela ne se fait pas du jour au lendemain. Dans les Etats issus de l'éclatement de l'Union Soviétique, on n'est pas passé brusquement à la démocratie et encore moins à la prospérité matérielle. La stabilité du système international ne saurait résulter d'un coup de baguette magique.

En pratique, les limitations au principe de la souveraineté des Etats n'ont cessé de s'étendre à travers le temps, particulièrement dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, mais de façon contractuelle et donc réversible. Les organisations internationales sont en fait des organisations interétatiques. Cela vaut pour l'Organisation des Nations Unies (ONU) elle-même. Un Etat qui déciderait de se retirer de l'ONU serait *ipso-facto* relevé des obligations de la Charte, mais évidemment à ses risques et périls. Avec le temps, l'ONU a cependant pris un caractère partiellement supranational ou supraétatique. Elle constitue de nos jours le seul cadre de référence pour la *légalité* et la *légitimité* des interventions internationales les plus importantes, en tête desquelles figure "l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression" (chapitre VII de la Charte). Hormis le cas de légitime défense, seule l'ONU, dans l'état actuel des choses, est compétente pour décréter que des actions (sanctions, interventions militaires) dirigées contre un Etat sont "justes". Il est bien évident en effet qu'en l'absence d'une telle structure, chaque Etat serait tenté d'abuser en agissant à sa guise et selon ses intérêts propres, quitte à justifier ses ingérences au nom des considérations évoquées ci-dessus et donc au nom de la morale. L'existence de l'ONU n'élimine d'ailleurs pas tous les risques dans ce domaine. Les Etats-Unis, forts de leur supériorité écrasante dans tous les domaines, en ce XX^{ème} siècle finissant, prouvent constamment combien ils sont tentés par l'unilatéralisme et par la confusion de leurs intérêts propres avec ceux de la "communauté internationale". Mais à

l'inverse, sans la puissance américaine, l'effectivité des résolutions de l'ONU, tout au moins dans les cas les plus graves, ne serait-elle pas encore plus faible qu'elle n'est? C'est dire que le rempart de l'ONU n'est pas très élevé. Déjà, à l'intérieur d'un Etat de droit, le système juridique et judiciaire n'est qu'un amortisseur, partiellement efficace, de la brutalité des rapports humains. L'imperfection fondamentale de toute construction juridique est encore plus manifeste s'agissant du droit international.⁴

Nous avons utilisé les concepts classiques de légalité et de légitimité. La *légalité* d'une action, c'est sa conformité vis-à-vis du droit international, dont l'établissement donne souvent lieu à d'après discussions, lesquelles ont du moins l'avantage, comme on vient de le dire, d'amortir les chocs. La *légitimité* d'une action se rapporte au sentiment d'adhésion des populations concernées. L'intervention conduite par les Etats-Unis dans le Golfe en 1990-1991 n'aurait pas eu les mêmes effets politiques si elle n'avait pas été approuvée par le Conseil de Sécurité et si d'autres Etats n'y avaient pas participé. Cependant, dans ce domaine de la légitimité, l'ONU souffre d'un biais fondamental. Le système du Conseil de Sécurité est en effet articulé autour des cinq membres permanents, dotés du droit de veto: les Etats-Unis, l'Union Soviétique à laquelle a succédé la Russie en 1991, la Chine (d'abord représentée par Formose, puis par la République populaire depuis 1971), la Grande-Bretagne et la France. Dans beaucoup de cas, les membres permanents sont à la fois juges et parties. Ce système répond au souci de doter l'ONU d'une efficacité qui avait fait cruellement défaut à la Société des Nations (SDN). Les pouvoirs particuliers attribués aux puissances réputées victorieuses en 1945 pouvaient paraître naturels sinon légitimes aux yeux des populations de la planète à l'époque. Tel n'est certainement plus le cas à la fin du XX^{ème} siècle. Le Japon et l'Allemagne, forts de leur accès au club des grandes puissances économiques et des grandes démocraties, ne sont plus disposés à accepter indéfiniment un statut de second rang. D'autres Etats du "tiers-monde", comme l'Inde souvent qualifiée de "plus grande démocratie de la planète", ne s'y résignent pas davantage.

Au-delà des pures rivalités de puissance pour l'accès au statut de membre permanent du Conseil de Sécurité se pose un problème général de justice ou d'équité. Le sentiment d'injustice se répand, au sein d'une population, lorsqu'elle se juge victime d'une inégalité de traitement face à

⁴ Voir par exemple: GUY DE LACHARRIÈRE, *La politique juridique extérieure*, collection "Enjeux Internationaux", Ifri/Economica, 1983 et GILBERT GUILLAUME, *Les grandes crises internationales et le droit*, Le Seuil, 1994.

des situations perçues comme semblables. Dans le monde arabe, par exemple, les opinions publiques s'indignent de l'inégalité de traitement des Etats devant la violation des résolutions de l'ONU. Pourquoi les représentants de la "communauté internationale" ferment-ils les yeux lorsqu'Israël, loin d'évacuer les territoires occupés conformément à la résolution 242 du Conseil de Sécurité, poursuit sa politique d'implantation, alors que les incartades de Saddam Hussein provoquent aussitôt la foudre? La réponse habituelle est évidemment qu'Israël est une démocratie et que les actions du gouvernement totalitaire actuel de l'Irak constituent une menace contre la paix d'une tout autre ampleur que l'expansion israélienne. Mais on sent bien que ce jugement ne règle pas complètement la question, loin de là. Autre exemple: la plupart des Serbes ne comprennent pas qu'on les cloue au pilori à propos du Kosovo, alors que l'ONU se montre fort discrète sur le comportement de la Russie en Tchétchénie, de la Chine au Tibet ou dans le Xinjiang, de la Turquie au Kurdistan (dont elle nie d'ailleurs l'existence), sans parler de l'indifférence de la "communauté internationale" lors du génocide commis par les Khmers rouges dans les années soixante-dix. "Selon que vous serez puissant ou misérable, les jugements de cour vous rendront blanc ou noir": l'observation de La Fontaine sonne également juste dans les affaires internationales.

En plus du problème de la légitimité de l'ONU se pose celui de l'*effectivité* de ses décisions auquel il a déjà été fait allusion plus haut. S'agissant de la réduction de la violence armée, on distingue les opérations de rétablissement de la paix (*peace enforcing*) et de maintien de la paix (*peace keeping*), selon leur intensité. Devant chaque situation concrète, il faut définir des buts et élaborer une stratégie, réunir les moyens militaires nécessaires et assurer leur financement. Actuellement, ces moyens ne peuvent provenir que des membres de l'ONU, sur la base de contributions volontaires. Dans le cas de la guerre de libération du Koweït, en 1990-1991 — certainement l'opération de rétablissement de la paix la plus ambitieuse jamais mise sur pied sous les auspices de l'ONU —, la coalition a été concrètement montée, de bout en bout, par les Etats-Unis. Washington a présenté ensuite la facture aux Etats les plus directement ou indirectement concernés sans leur laisser beaucoup de choix. Si le président Bush, en 1991, n'avait pas décidé de s'engager totalement dans cette affaire, aucune action militaire contre Saddam Hussein n'aurait été concevable. Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, le grand tournant a également été le fait des Etats-Unis, en 1995. Non sans de bonnes raisons, Washington a imposé l'OTAN comme bras séculier de l'ONU avec des chaînes de commandement échappant complètement à l'organisation internationale.

Le débat se poursuit sur la question de savoir s'il ne faudrait pas doter

le secrétariat général de l'ONU de moyens propres. Mais la tendance ne va pas dans cette direction. Quelle est, s'interroge-t-on, la *légitimité démocratique* du secrétaire général, nommé par l'Assemblée Générale sur la recommandation du Conseil de Sécurité, et dont le statut est celui d'un haut fonctionnaire international? A chaque échéance, on constate les difficultés de sa désignation. En décembre 1996, la candidature de Boutros Boutros-Ghali a été écartée par la volonté des Etats-Unis, alors que tous les autres membres du Conseil de Sécurité souhaitaient le renouvellement de son mandat. Dans la réalité actuelle du processus de légitimation, il est improbable que les Etats consentent à l'ONU les moyens nécessaires pour lever des armées supranationales, et acceptent de déléguer au secrétariat de l'organisation le pouvoir d'engager des opérations militaires, et d'élaborer des stratégies. On imagine mal le Secrétaire Général de l'ONU dans une position comparable à celle de l'Empereur, dans le Saint Empire romain-germanique. Du moins peut-on souhaiter que le secrétariat puisse améliorer ses capacités d'analyse des situations.⁵

En fait, le Conseil de Sécurité fonctionne comme un directoire d'Etats dont la liberté d'action est tempérée par la nécessité de manœuvrer au sein de l'Assemblée Générale. Il s'agit en effet d'éviter une cristallisation des mécontentements. Ce directoire procède par marchandages. Ses membres échangent des pouvoirs, c'est-à-dire des capacités de mobiliser des ressources. Les membres permanents font, plus ou moins subtilement, commerce de leur droit de veto. Ces opérations d'échange mettent en œuvre des calculs d'intérêts, des distributions d'attention. Il s'agit souvent d'intérêts tangibles, particulièrement économiques (le contrôle du marché pétrolier et gazier par exemple, dans la région du Golfe et de plus en plus dans le Caucase et l'Asie centrale ex-soviétique), mais aussi d'intérêts immatériels tels que le soutien d'une réputation ou la défense de valeurs. En général, tous ces intérêts sont imbriqués. En 1990-1991, le président Bush a justifié l'engagement américain au Koweït en invoquant aussi bien le pétrole, la sécurité d'Israël et la nécessité de défendre l'ordre international avec ses valeurs sous-jacentes.

Comme toujours dans le domaine de la politique, les calculs d'intérêts, qui s'inscrivent dans la durée, sont perturbés par le jeu des émotions. Les opinions publiques sont volatiles, et peuvent exiger aujourd'hui des actions dont elles rejeteront fortement les conséquences demain. Il est parfois difficile pour des gouvernements démocratiques de résister aux pressions

⁵ Voir sur ces questions: *Words to Deeds: Strengthening the U.N.'s Enforcement capabilities*, Décembre 1997 (Final report of the International task force on the enforcement of U.N. Security Council Resolutions présidée par Lord Carrington).

temporaires des opinions. Ainsi les Etats-Unis sont-ils intervenus en Somalie en 1991, sous l'emprise de l'“effet CNN”. Faute d'objectifs clairement définis et a fortiori d'une stratégie bien pensée, ils ont dû se retirer sans que la situation locale n'ait progressé. A l'inverse, la “communauté internationale” est pour l'essentiel restée spectatrice des massacres dans la région des Grands Lacs africains en 1994 et à nouveau en 1996, pourtant largement causés par les manipulations douteuses de certains Etats occidentaux. Dans les deux cas, l'impuissance de la “communauté internationale” est la conséquence d'un manque d'*intérêt soutenu* de la part de ses membres les plus éminents. Plus généralement, aucune organisation internationale, pas même les Eglises, n'est encore assez puissante, c'est-à-dire dotée de suffisamment de ressources de toutes natures — matérielles et morales —, pour pallier les carences des Etats lorsque les enjeux sont principalement d'ordre humanitaire. Cela n'est pas nouveau. Il suffit d'évoquer les polémiques sur l'attitude de l'Eglise catholique pendant la Seconde Guerre mondiale vis-à-vis de la Shoah. Cet exemple montre d'ailleurs la complexité du problème. L'Eglise reconnaît aujourd'hui que son silence n'était pas seulement la conséquence d'un rapport de forces ou de l'ignorance du génocide mais aussi l'effet d'un antisémitisme contraire à l'esprit des Evangiles, et pourtant séculaire.

La question de savoir comment renforcer la moralité des actions internationales reste largement ouverte. Tout progrès, dans cette direction, est difficile. On l'a bien vu à propos de la création de la Cour pénale internationale permanente pour le jugement des crimes de guerre, dont la nécessité peut sembler évidente à toute personne de bonne volonté. Et pourtant, les Etats ont des raisons de se méfier, car ils redoutent, par son biais, de se trouver victimes de manipulations hostiles.

II. SOCIÉTÉ OU COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE?

Dans le langage courant, on se réfère fréquemment à la “communauté internationale”, comme s'il s'agissait d'un acteur autonome. Cette expression est, tout au mieux, une figure de style. Chacun connaît la distinction introduite par Max Weber, à la suite de Tönnies, entre les concepts de société (*Gesellschaft*) et de communauté (*Gemeinschaft*). Les membres d'une société sont unis par des liens d'intérêt. Le ciment d'une communauté est d'ordre affectif. Les collectivités humaines appartiennent rarement à l'un de ces types extrêmes. Une entreprise industrielle est une société, au sens de Weber, mais à la longue un sentiment de type communautaire peut se développer et agir comme un “multiplicateur de

forces” — au sens où les militaires emploient cette expression. D’où l’importance de la notion très contemporaine de “culture d’entreprise”. A l’inverse, une communauté dont le ciment est d’abord d’ordre affectif, comme une Eglise, ne dispose rarement que de ressources d’ordre moral. Elle a donc aussi des intérêts tangibles qui lui confèrent partiellement le caractère d’une société. Une *nation* est essentiellement une communauté. On cite souvent ce passage d’une conférence prononcée par Renan à la Sorbonne le 12 mars 1882: “Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n’en font qu’une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L’une est le passé; l’autre est le présent. L’une est dans la possession en commun d’un riche legs de souvenirs; l’autre est dans le consentement mutuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de faire valoir l’héritage qu’on a reçu indivis”. Une nation peut ou non constituer un Etat. La France ou le Japon sont des exemples quasiment purs d’Etats-nations. Même après la réunification, la nation allemande ne s’identifie pas complètement avec un Etat. De façon pas toujours pertinente, on parle aussi des nations kurde, arabe, chinoise, qui ne s’identifient pas non plus avec des Etats. Quoiqu’il en soit, il est clair que l’expression “communauté internationale” induit en erreur car la collectivité des hommes, prise dans son ensemble, ne répond nullement, même de loin, aux critères de Weber ou de Renan. Il existe un genre humain, mais l’humanité n’est ni un concept sociologique, ni un concept politique. Et si l’on peut parler de valeurs universelles, celles-ci n’ont jamais encore structuré une organisation de la vie des hommes à l’échelle du globe. Aussi, pour décrire le mode actuel de coexistence des Etats, l’expression de “société internationale” paraît-elle plus adéquate que celle de “communauté internationale”. Le phénomène contemporain de la mondialisation, tout à fait pertinent pour caractériser nombre d’activités économiques et surtout financières, et qui facilite la propagation des émotions collectives, n’altère pas fondamentalement le diagnostic. Il est concevable et souhaitable que, dans la durée et en raison du développement des techniques de l’information et de la communication, le réseau des interdépendances réellement planétaires se densifie au point de faire émerger une véritable communauté des hommes. Mais nous en sommes très loin encore. En attendant, il est abusif et trompeur de parler de “village mondial” (McLuhan).

On peut interpréter les Etats-nations comme des communautés politiquement organisées. Lorsque l’organisation est de type démocratique, elle obéit au principe de la séparation des pouvoirs. On peut alors distinguer clairement entre les branches exécutive, législative et judiciaire du gouvernement. Dans cette terminologie, le mot gouvernement est pris dans une acception large; le gouvernement au sens usuel n’est que la branche exécutive. Cependant, même dans les cas où cette séparation est la

plus nette (par exemple, aux Etats-Unis), les trois branches forment un tout systémique. Pour un Français, le pouvoir de la Cour Suprême américaine peut paraître exorbitant, et un homme d'Etat comme Michel Debré était prompt à s'indigner contre "le gouvernement des juges". Dans le même ordre d'idées, on peut s'étonner qu'à une époque où les Etats-Unis, devenus unique superpuissance, ont une responsabilité vitale pour le bon fonctionnement du système international dans son ensemble, le Congrès puisse bloquer des décisions comme l'augmentation des quotas au Fonds Monétaire International, pour des motifs de politique intérieure totalement étrangers au sujet. A l'inverse, l'hypertrophie de l'exécutif par rapport au législatif en France, ou encore l'étroitesse de la relation entre le garde des Sceaux et le Parquet, sont des objets d'étonnement pour un constitutionnaliste américain. Tant il est vrai qu'il existe bien des formes de gouvernements démocratiques, et que chacune est le produit de l'histoire d'une communauté concrète.

C'est le caractère systémique du gouvernement dans son ensemble qui rend possible l'effectivité du droit à l'intérieur d'un Etat. En particulier, lorsque le gouvernement est démocratique, les décisions de justice ne sont pas seulement mises en œuvre, sous la responsabilité de l'exécutif. Ces décisions, comme leur exécution, sont légitimes. Ces brèves considérations illustrent clairement la différence entre le règlement des conflits à l'intérieur d'un Etat et entre des Etats. La société internationale ne dispose pas des institutions qui lui permettraient de faire régner la paix par la loi, à savoir un gouvernement démocratique nécessairement mondial avec ses trois branches nécessairement indépendantes. Et elle n'en disposera pas aussi longtemps qu'elle ne formera pas une véritable communauté, c'est-à-dire tant que la population de la planète dans son ensemble ne reconnaîtra pas la nécessité et surtout la légitimité d'un tel gouvernement mondial. En attendant, le droit international continuera de jouer son rôle modérateur très imparfait dans les rapports interétatiques. Chaque Etat ou association d'Etats continuera d'échafauder les combinaisons propres à dissuader ou à punir rivaux, compétiteurs, adversaires ou transgresseurs. Bref, chaque Etat ou groupe d'Etats continuera de revendiquer le droit, en fin de compte, de se faire justice lui-même, dans un cadre de légalité et de légitimité plus ou moins ambigu. Néanmoins, on peut penser et espérer qu'avec la multiplication des réseaux d'interdépendance et notamment d'information, la marge de manœuvre des Etats, qu'il s'agisse de nuire aux autres ou se faire unilatéralement justiciers, ira en diminuant. Mais rien n'assure que le progrès sera linéaire. Pendant longtemps encore, des conflits sanglants risquent de se produire et de durer dans les régions de la planète où de grands intérêts ne sont pas en jeu. L'hypothèse de l'émergence d'un

nouveau système bipolaire hétérogène, autour des Etats-Unis et de la Chine par exemple, n'est pas inimaginable. D'autres configurations sont également concevables.

Un aspect significatif de la transformation actuelle de la société internationale est la formation d'une véritable "société civile" transcendant les frontières. Dans la tradition américaine, le développement de la vie associative est conçu comme une condition nécessaire à l'épanouissement des libertés. En Europe et sur les autres continents, l'idée de société civile a cheminé plus lentement, en raison de l'importance plus grande de l'Etat. Dans les dernières décennies, l'avènement d'une "société civile mondiale" se manifeste par de multiples organisations religieuses, humanitaires, écologiques, culturelles, mais aussi par l'importance accrue des *think-tanks* (en matière de politique internationale par exemple), etc. Les organisations non-gouvernementales (ONG) bénéficient même d'un statut aux Nations Unies. Ce phénomène est évidemment facilité par le développement des techniques de l'information et de la communication. Dans de nombreux cas, il est bénéfique, par exemple lorsqu'il contribue authentiquement à soulager la misère, à promouvoir les droits de l'homme, à faire prendre conscience de la nécessité de protéger l'environnement ou de prendre en compte les intérêts des générations futures, à faciliter le dialogue entre les hommes et les femmes de bonne volonté. Mais ces avantages importants ne doivent pas occulter certains inconvénients. Il arrive que des organisations se fassent manipuler et servent d'instruments de propagande ou de désinformation. A l'intérieur d'un Etat démocratique, les diverses expressions de la société civile s'inscrivent dans un cadre juridique bien déterminé. Dans un pays comme les Etats-Unis, la concurrence ne joue pas seulement entre les entreprises, mais aussi entre les associations. Tôt ou tard, celles qui dévient de leur objet sont rejetées et, le cas échéant, soumises à la justice. Les associations, pour asseoir leur légitimité, doivent être transparentes et rendre des comptes à la communauté (*accountability*). D'une manière générale, tels sont d'ailleurs les deux principes fondamentaux de la bonne "gouvernance". Au niveau international, ces conditions sont difficilement remplies, parce qu'il n'existe pas de gouvernement mondial. On en revient toujours au même point. Les Etats les plus petits et les plus ouverts se sentent de plus en plus impuissants. Dans le même ordre d'idée, l'importance croissante des entreprises multinationales, voire "globales", risque d'affaiblir les petits pays, dont les populations sont soumises à des forces extérieures sur lesquelles elles ne peuvent exercer aucun contrôle démocratique, et à des lois qu'elles n'ont pas contribué à forger. On pense par exemple à la prétention américaine à l'extraterritorialité de ses lois, telles les lois *Helms-Burton* ou *D'Amato-Kennedy*.

Ces raisons, parmi d'autres, pousseront de plus en plus les petits Etats à se regrouper. L'Etat-Nation, tel que nous le connaissons, est l'aboutissement d'un processus qui a commencé à la fin du Moyen-Age et s'est poursuivi jusqu'au début du XX^{ème} siècle. L'unification européenne, amorcée en 1957 avec les traités de Rome, et qui s'accomplit depuis plus de quatre décennies par un double processus d'approfondissement et d'élargissement, fait graduellement émerger une nouvelle forme d'organisation politique, dont le terme n'apparaîtra sans doute pas clairement avant plusieurs décennies. D'ores et déjà, les Etats membres de l'Union Européenne ont abandonné des pans entiers de leur souveraineté au bénéfice d'institutions communes. La politique commerciale se décide à Bruxelles, la politique monétaire se fera bientôt à Francfort (la Banque Centrale Européenne sera en fait la première institution véritablement fédérale de l'Union), le droit européen s'élabore selon des cheminements complexes et s'impose aux droits nationaux, la Cour de Justice des Communautés Européenne est devenue une réalité sensible pour un nombre croissant de "citoyens" de l'Union, etc. Cette marche vers l'Union est partielle, car en matière de sécurité, l'Europe n'est pas encore prête à contester le leadership américain. Est-elle une véritable communauté comme le voulait son appellation avant le traité de Maastricht? Non, dans la mesure où l'attachement affectif de ses "citoyens" en est encore à l'état embryonnaire. Mais la densité croissante des liens tissés, la multiplication des signes tangibles comme le drapeau, le passeport, et bientôt les billets de banque, rendent vraisemblable la cristallisation d'un sentiment de type national, au cours du siècle prochain, qui donnera enfin consistance au vieux rêve européen. Alors seulement, l'existence millénaire d'une "culture européenne" prendra tout son sens, déploiera toutes ses possibilités. Il y aura encore, à l'évidence, bien des obstacles à surmonter, notamment pour résoudre des problèmes institutionnels d'une grande complexité, mais c'est ainsi que se forge ce "legs du souvenir" auquel Renan, à juste titre, attachait tant de prix. La gloire de l'aventure européenne est, précisément, de refonder l'avenir commun sur une accumulation d'actions et de victoires dont la nature est par essence pacifique, contrairement à toute l'histoire antérieure du continent. D'ores et déjà la question de l'ingérence ne se pose plus à l'intérieur de l'Union: nos affaires sont intimement mêlées, et nous avançons, les regards braqués les uns sur les autres. Cette ingérence, devenue naturelle, s'étend aux pays qui, tôt ou tard, ont vocation à nous rejoindre. L'avenir du Kosovo nous intéresse davantage que celui de la Tchétchénie, parce que nous savons qu'un jour plus ou moins prochain l'Union accueillera l'ex-Yougoslavie. Cette perspective donne sa véritable signification aux efforts entrepris pour y calmer le jeu. Sans l'espoir européen, la "décommunisation" de l'Europe de l'Est aurait pu être bien plus douloureuse encore. On pense

par exemple à la question des minorités hongroises, finalement bien traitée. Parmi les problèmes à résoudre dans les prochaines décennies figure également le rapport inégal entre l'Union Européenne et les Etats-Unis, actuellement trop marqué par les vicissitudes du XX^{ème} siècle. Aujourd'hui et dans l'avenir prévisible, il n'existe pas d'organisation proprement européenne en matière de sécurité. L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) n'a pas de consistance face à l'OTAN. Cette relation se décantera elle aussi dans la durée.

Si l'aventure européenne se poursuit favorablement, on verra donc émerger un nouveau type d'unité politique, adapté aux réalités de l'ère scientifique et technologique nouvelle. Il n'y aura peut-être pas d'Etat européen au sens classique, mais un *système* cohérent se constituera pour assurer la compatibilité et l'efficacité des trois fonctions de base d'un Etat: exécutive, législative et judiciaire. Ce ne sera pas encore un gouvernement mondial, mais un pas dans cette direction, un modèle réduit, en quelque sorte, à l'échelle d'un continent.

La pression dans le sens de l'organisation régionale ne se manifeste pas seulement en Europe. Elle s'exerce aussi en Asie (ASEAN, Forum de Sécurité de l'ASEAN, APEC)⁶ et en Amérique Latine (Mercosur).⁷ En règle générale, les processus correspondants sont beaucoup moins avancés que l'Union Européenne. Jusqu'à l'éclatement de la crise financière en Asie de l'Est, qui a mis un terme à la perception sinon à la réalité du "miracle économique" dans cette partie du monde, il était courant, typiquement à Singapour, d'opposer les avantages des organisations souples et légères (du type ASEAN) aux inconvénients des formules trop lourdes (du type Communauté Européenne). Après la crise amorcée en 1997, on ne peut plus porter le même regard sur cette question et les Asiatiques en conviennent. Les organisations trop superficielles ne sont pas capables de résister à des chocs violents. En l'occurrence, l'ASEAN n'a rien fait et, au Japon, l'exécutif s'est montré complètement impuissant, malgré la vocation naturelle de cet Etat à exercer la responsabilité de leader régional en

⁶ L'ASEAN (Association des Nations du Sud-Est Asiatique), créée en 1967, regroupe 9 pays: l'Indonésie, la Malaisie, la République des Philippines, Singapour, la Thaïlande, l'Etat de Brunei Darussalam, le Vietnam, le Laos et le Myanmar. Le Forum de Sécurité de l'ASEAN a été établi en 1994. L'APEC ou Forum de coopération économique Asie-Pacifique, a vu le jour en 1989. Il regroupe vingt-et- un pays (les 9 de l'ASEAN ainsi que l'Australie, le Chili, la Papouasie-Nouvelle Guinée, Taiwan, la Chine, le Japon, le Mexique, le Canada, Hong-Kong, la République de Corée, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis).

⁷ Le Mercosur ou Marché Commun du Sud, a été créé en 1991. Il regroupe le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay.

matière économique et financière. Par essence, un processus d'intégration implique une imbrication, nécessairement progressive et douloureuse, des structures. Le regroupement régional en Asie est une affaire beaucoup plus complexe qu'en Amérique Latine et même, sans doute, qu'en Europe, pour des raisons à la fois historiques, géographiques et démographiques. Le continent le plus peuplé de la planète est, davantage que d'autres, exposé au risque de conflits classiques (querelles ethniques, contestations de frontières, opposition d'intérêts économiques, etc.). Nul ne sait quand et comment se produira la réunification de la péninsule coréenne, dont l'accomplissement sera beaucoup plus difficile encore que celle de l'Allemagne. Face à tant d'incertitudes et d'insuffisances structurelles, l'Asie est donc sans doute la partie du monde où les rapports de puissance continueront le plus longtemps de se manifester à l'état presque brut. Les Etats-Unis continueront d'y tenir le rôle de clef de voûte d'une architecture en forme de toile d'araignée. Mais, à l'horizon de quelques décennies, il est vraisemblable de la dynamique d'intégration régionale exercera, là aussi, des effets plus tangibles.

Dans l'intervalle, on peut prévoir que le système international conservera un caractère composite, dont les principaux éléments sont: les Etats-Unis, unique superpuissance, la seule à avoir la capacité de projeter la puissance militaire en n'importe quel point du monde, mais dont la volonté d'exercer le leadership pour le bien commun est aléatoire; l'Europe en voie de former une nouvelle sorte d'unité politique, mais largement impotente aussi longtemps qu'elle ne se sera pas émancipée vis-à-vis de l'Amérique; l'Asie, encore largement soumise au jeu classique des rapports de force, du moins dans le domaine de la sécurité; un ensemble d'Etats plus ou moins marginaux ou délaissés, notamment en Afrique. Le système international restera donc durablement hétérogène. Les principaux facteurs d'hétérogénéité — naturellement interdépendants — sont: les différenciations religieuses, culturelles et géographiques; la mémoire collective de chaque communauté; les systèmes politiques; les écarts de développement économiques. Il est bien évident par exemple que, pour l'immense majorité des 1200 millions de Chinois, la légitimité de l'ONU n'a guère de sens. Leur pays est encore "l'empire du Milieu". Les polémiques sur les droits de l'homme, qui font les titres de la presse occidentale quand elle s'intéresse à la Chine, ne sont pas au cœur de leur vie collective, tant s'en faut. Les pays arabo-musulmans manœuvrent comme ils peuvent au sein des Nations Unies, mais n'intériorisent pas nécessairement les valeurs sous-jacentes à l'organisation comme les puissances occidentales, qui en sont à l'origine. A l'inverse, les pays de l'aire culturelle occidentale, marquée par le judéo-christianisme, sont de plus en plus sensibles à la pression universaliste

symbolisée par les thèses de la démocratie et des droits de l'homme, ce qui n'empêche pas les Etats-Unis, et plus particulièrement les élus du Congrès, de manifester épisodiquement leur mépris pour l'organisation que le Général de Gaulle, jadis, appelait "le machin".

Ainsi voit-on l'extrême complexité et, en définitive, la fragilité du système international. Samuel Huntington, dans son article puis dans son livre sur le choc des civilisations,⁸ voit dans l'hétérogénéité religieuse et culturelle la cause fondamentale des guerres futures. Cette thèse a naturellement été contestée.⁹ Mais il est vrai, pour qui s'emploie à analyser aussi objectivement que possible le système international, que la prétention des Occidentaux et plus particulièrement des Etats-Unis et de la France — en compétition dans ce domaine pour des raisons qui renvoient au siècle des Lumières et aux circonstances de la guerre d'Indépendance américaine — à s'autoproclamer dépositaires des valeurs universelles et phares destinés à éclairer la planète tout entière, cette prétention, donc, peut paraître, aux yeux de la majorité des hommes, manifester une arrogance difficile à supporter. Les autres civilisations ont participé elles aussi à l'édification du patrimoine de sagesse de l'humanité. Aussi longtemps que les institutions internationales ne porteront pas la marque de leurs contributions et continueront de refléter une sorte de néo-colonialisme culturel, leur légitimité ne sera pas complètement assurée.

⁸ "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, Summer 1993; *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, 1996.

⁹ "Responses to Samuel P. Huntington's The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, Septembre-Octobre 1993.