

Un système international sans territoire ?

Marcel Merle

Mes premières impressions, contradictoires, sont celles du « déjà-vu » et celles de la perplexité devant l'innovation. En pénétrant sur la scène, je découvre un décor familier, dans lequel figure un certain nombre d'objets (pardon, de « concepts ») qui me sont d'autant plus familiers que j'ai contribué, depuis 20 ans, à les façonner. Dans le mobilier, je repère certains changements de vocabulaire, mais peu de nouveautés réelles : parler de « réseaux » plutôt que de « flux » revient, à mon avis, à désigner le même phénomène sous un autre nom ; « mondialisation » ou « globalisation » (terme cher à Gorbatchev) sont d'autres manières de parler d'interdépendance et de transnationalité. Les dérèglements de l'articulation entre l'interne et l'externe avaient déjà été soulignés par Tocqueville. La perméabilité des frontières a été illustrée maintes fois par les migrations de populations ou par la stratégie des firmes multinationales. Et pourtant, je sens planer sur la scène quelques choses étranges. Dans un décor en trompe l'oeil, des morceaux de territoire disjoints, comme dans un tableau de Dali, semblent préfigurer le démembrement inexorable de l'État-nation. Le couple formé par ces deux entités semble lui-même menacé de rupture ou marqué par l'usure du temps. Le titre de la pièce fait choc. Afficher « L'International sans territoire », c'est à la fois énoncer une affirmation lourde de conséquences et lancer un défi aux observateurs. Si le « territoire » disparaît, en tant que symbole de la souveraineté et support de l'identité étatique, cela met effectivement en cause la conception des relations internationales - au moins celle qui était fondée depuis des siècles sur la juxtaposition d'entités étatiques. La première question qui se pose est donc de savoir si le constat de cette disparition est fondé. C'est en fonction de la réponse à cette interrogation qu'il faudra évaluer la pertinence du défi et tenter d'en évaluer la portée en ce qui concerne la conception du « système international ».

Défense et illustration du territoire Décréter l'abolition du territoire, c'est bien saper l'un des fondements sur lesquels repose, traditionnellement l'État-nation. La provocation n'aurait aucun sens si elle visait à nier l'existence – de l'espace physique, ou même celle de toute forme de délimitation plaquée sur la configuration de ce dernier. Autrement dit, le « territoire » n'est pas un morceau quelconque de l'espace. C'est une portion déterminée de l'espace qui a fait (et fait

encore) l'objet d'une appropriation par un groupe politique dont il devient, par là-même, l'un des attributs constitutifs. Certes, tout l'espace terrestre n'a pas fait (et ne fait toujours pas) l'objet d'une telle appropriation ; mais partout où l'État moderne s'est implanté (au sens étymologique du terme), il a marqué de son empreinte une fraction de l'espace sur laquelle l'autorité en place revendique « l'exclusivité de la compétence » ou encore, pour reprendre l'expression classique de Max Weber, « le monopole de la violence légitime ». Sans territoire, un peuple peut revendiquer son identité, une autorité peut tenter d'imposer son pouvoir ; aussi longtemps que ces deux éléments ne concordent pas avec le troisième (l'implantation territoriale), il ne peut y avoir ni naissance ni reconnaissance du fait étatique et des prérogatives qui sont attribuées par le droit international à cette entité singulière. Si l'on reste fidèle à cette perspective, la disparition du « territoire » entraînera, ipso facto, celle de l'État, et la disparition des États entraînera, à son tour, celle d'un ordre politico-juridique fondé sur les rapports entre collectivités étatiques. Peut-on persister, dans ces conditions, à concevoir l'« International » ? Peut-être, mais à condition de remplacer l'État par d'autres composantes susceptibles d'incarner la diversité (linguistique, culturelle, ethnique, confessionnelle etc.) de l'espèce humaine et de servir à leur tour d'infrastructure à un minimum de régulation sociétale. Sinon, l'« International » devient une nébuleuse dont les modes de fonctionnement sont et seront à jamais impénétrables puisqu'on ne peut identifier aucune des particules qui la composent ni aucune des trajectoires qui met ces particules en relation. Autant essayer de décrire le paysage environnant quand celui-ci est plongé dans le brouillard le plus opaque ou masqué par une éblouissante tempête de neige. Il est des critiques qui se veulent si radicales qu'elles débouchent sur des impasses. S'il en est ainsi, c'est parce que les auteurs de l'intrigue ont choisi d'utiliser le territoire pour mieux atteindre leur cible véritable : l'État-nation. C'est cette problématique sous-jacente qui demeure, on le verra, sujette à caution. Avant de pousser plus loin l'analyse, il n'est pas inutile de rappeler que le territoire n'est pas seulement un concept juridique ou politique. Il s'inscrit d'abord dans le registre des phénomènes naturels propres au règne animal. Chacun sait que les espèces animales délimitent et défendent leur territoire contre l'intrusion des autres espèces ou, même, des autres groupes de la même espèce. Même les espèces migratoires sont en relation étroite avec l'espace, puisque les itinéraires de transhumance et le choix des lieux de résidence alternés obéissent à des règles immuables à travers le temps. Certes, les territoires des animaux ne sont pas bornés par des frontières matérialisées sur le terrain. Il arrive que des agents extérieurs (par

exemple des êtres humains) ignorant ou dédaignant le partage du sol entre les espèces animales viennent surimposer à ce découpage leur propre implantation (cultures, voies de communication, lignes électriques). Il semble que les espèces animales s'adaptent à ce voisinage. Mais dans le cas où l'intervention humaine vient à couper en deux le territoire d'une espèce, la survie de celle-ci peut être menacée. C'est la raison pour laquelle il a fallu parfois ménager, sous le tracé des autoroutes, des tunnels réservés au passage des animaux. Comparaison n'est pas raison. Il n'empêche que l'attachement à un territoire paraît être une caractéristique commune à l'histoire des sociétés animales. On voit mal, dans ces conditions, pourquoi l'espèce humaine échapperait à cette sorte d'instinct où se combinent le besoin de sécurité et la recherche de la convivialité. Autant dire que le territoire n'est pas une invention arbitraire des juristes et qu'il sera difficile de le passer par profits et pertes.

Du territoire comme enjeu et comme atout Il faudrait pour cela que le territoire cesse d'abord d'être un enjeu et un atout dans la compétition entre groupes humains (j'emploie à dessein cette périphrase pour ne pas préjuger de l'existence des États). Admettons que l'ère des grandes invasions soit révolue (parce que les vastes conquêtes sont fragiles et finissent toujours par coûter plus cher qu'elles ne rapportent, comme le prouve l'histoire des colonisations). Admettons encore que les progrès de la balistique aient diminué l'importance des bases stratégiques situées hors des frontières et que ceux de la technologie aient réduit l'intérêt qu'il y avait autrefois à contrôler à distance les sources des matières premières. Peut-on dire pour autant, que l'espace soit devenu un élément neutre, dont toutes les parties seraient équivalentes et interchangeables ? La réponse est évidemment négative. Saddam Hussein voulait annexer le Koweït, et les puissances occidentales pouvaient difficilement laisser tomber 40% de la production mondiale de pétrole entre les mains d'un dictateur au comportement imprévisible. Les États-Unis et la France ne semblent pas disposés à abandonner les bases militaires qui servent à maintenir leur influence à l'étranger. Ce sont là des survivances d'un âge révolu, dira-t-on. Peut-être. Il reste que les querelles de frontières et les contestations territoriales n'ont pas disparu. La liste est longue des conflits récents et même actuels : Inde / Pakistan, Chine / Russie, Israël / O.L.P., Cameroun / Nigéria, Tchad/Libye, Iran / Irak, Maroc/ Polisario, Pérou / Équateur etc. Admettons, là encore, qu'il s'agit de séquelles en voie de liquidation et que la plupart des conflits qui ensanglantent le monde soient devenus des guerres civiles (changement que j'avais prévu depuis longtemps). Il n'empêche que les luttes infra-nationales ont pour enjeu soit le partage des territoires

antérieurs, soit le maintien d'une unité territoriale sous le contrôle exclusif d'une faction. On a beaucoup glosé sur la revendication de l'identité ethnique et sur la volonté de « purification » qui en résulte. On oublie que, dans le cas de la Bosnie, c'est l'imbrication des groupes ethniques sur le terrain qui constitue l'obstacle principal à la pacification, et que si les ethnies (ou pseudo-ethnies) en présence se battent, c'est pour disposer d'un territoire en vue de fonder un État indépendant, comme ont déjà réussi à le faire Slovènes et Croates. Ce n'est pas un effet du hasard, si les négociations échouent, dès qu'on sort une carte géographique pour tenter d'y inscrire de nouvelles frontières. Quant à Grozny, elle est devenue la ville-martyre, symbole de l'indépendance territoriale revendiquée par la Tchétchénie. Au Libéria et en Somalie, c'est l'autorité étatique qui est défaillante ; mais les factions s'entre-tuent pour asseoir leur autorité sur un territoire meurtri, mais intact. Ces quelques exemples suffisent à montrer que le territoire n'est pas une curiosité historique, simple résidu d'une conception westphalienne de la société qui serait aujourd'hui périmée. Le territoire reste un enjeu et un atout précieux, dans une compétition qui met aux prises les détenteurs du pouvoir, quels qu'ils soient.

Du territoire comme attribut Les novateurs répliqueront sans doute que l'essentiel est ailleurs. Peu importe à leurs yeux que telle ou telle fraction de l'espace demeure un enjeu ou un atout. Ce qui compte – ce qui « fait sens » pour reprendre une expression à la mode – c'est que le territoire est de plus en plus dévalorisé comme symbole de la souveraineté, comme « attribut » de l'État-nation, dont le déclin serait ainsi publiquement attesté. On connaît déjà la plupart des arguments avancés par les contempteurs de l'État-nation (conservons, pour le moment, l'image du couple traditionnel). Le pouvoir étatique est devenu incapable de contrôler les flux qui, du dedans comme du dehors, assaillent à tout instant les frontières. La thèse a été énoncée voici déjà 20 ans par Léo Tindemans dans son Rapport sur l'Union européenne : « l'emprise des gouvernements nationaux sur les leviers qui permettent d'influencer nos sociétés s'est constamment réduite. Sur le plan interne comme sur le plan externe, la marge de manoeuvre des États a diminué. Ils cherchent à se maintenir en équilibre face à des données internes et externes qu'ils ne contrôlent pas. » Pour alimenter le dossier d'accusation, on dispose aujourd'hui de maints arguments : la quasi-instantanéité des communications d'un bout à l'autre de la planète, la fluidité du marché des capitaux et des marchandises, la stratégie des « réseaux » (souvent clandestins et parfois mafieux) qui manipulent, au service de leur cause, l'argent et les hommes à travers les frontières. Bref, le démembrement de l'autorité du pouvoir établi à l'intérieur des limites de son territoire

serait le signe avant-coureur et le symptôme le plus visible du dépérissement inexorable de l'État. Ce diagnostic est-il corroboré par l'examen des faits ? Pour répondre à la question, il faut commencer par détruire un mythe forgé par les juristes (et inscrit aujourd'hui encore dans la Charte des Nations-Unies) : celui de l'« égalité souveraine » des États entre eux. Ce mythe a pour effet de masquer les inégalités de toutes sortes, mais aussi les différences de nature et de rôle qui existent entre les États. Il ne s'agit pas, en effet, de simples contrastes de taille et de puissance, mais aussi de place dans l'échelle des générations, il y a des États « vieux » et d'autres « jeunes », de fonction dans la société et de conception du pouvoir. Comment comparer le sort des frontières dans un pays dont la superficie couvre des espaces immenses avec celles de ces Cités-États ou de ces principautés d'opérette, dont la dimension ne peut être figurée sur une carte que par une tête d'épingle ? A dimensions égales, comment comparer Singapour avec la République de San Marin ou encore la prospérité d'un paradis fiscal avec la pauvreté d'une île voisine qui ne tire ses revenus que d'un tourisme épisodique ? La variété des stades de développement, incite aussi à relativiser une vision trop uniforme et trop globalisante. C'est un auteur peu suspect de complaisance envers la tradition qui nous livre cette observation intéressante : « Alors que l'Europe mesure chaque jour davantage que son avenir passe par un dépassement de la logique des États, l'Asie n'est qu'au début du processus de maturation du jeu interétatique. Maintenant que la guerre froide est finie et que la logique des protections extérieures tend à s'affaiblir, les États asiatiques se trouvent en quelque sorte livrés à eux-mêmes. Ils dévoilent leurs ambitions en cherchant à marquer leur territoire » [1]. Ne pas tenir compte de ces différences et traiter le « territoire » comme une abstraction ou un espace interchangeable, c'est retomber dans l'erreur commise par les juristes. Au moins doit-on reconnaître que la protection du territoire contre les intrusions d'origine extérieure sert de dernière ligne de défense aux États soucieux de sauvegarder leur souveraineté dans les négociations internationales. L'accord de Schengen, qui stipule la liberté complète de circulation entre les membres de l'Union européenne, n'a pas été signé par le Royaume-Uni. Le texte, dont la version originale remonte à 1985, a été modifié plusieurs fois et n'est toujours pas entré en vigueur dix ans plus tard, tant les gouvernements redoutent la perte de contrôle sur l'immigration à leurs propres frontières ; au demeurant, la solution retenue par ces accords (un contrôle unique à l'entrée sur le territoire de l'un quelconque des États membres) implique le transfert au niveau européen de la notion de territoire, et non la disparition de ce dernier. Veut-on d'autres exemples ? La France a fait valoir, avec un certain

succès, son « exception agricole » devant les instances de Bruxelles et son « exception culturelle », au cours des négociations sur la révision du G.A.T.T. en 1994. S'il est vrai que l'emprise extérieure s'accroît, surtout dans le cadre des organisations régionales en voie d'intégration, la souveraineté territoriale est encore loin d'être abolie. Mais il est une raison moins connue et plus subtile qui joue en faveur du maintien du statu quo : c'est la complicité entre les réseaux transnationaux et l'agencement politique de l'espace. Le cas-limite est fourni par certains paradis fiscaux, dont l'existence en qualité d'États souverains n'est souvent imputable qu'aux manoeuvres des firmes ou des groupes financiers, soucieux de dissimuler certaines transactions ou de bénéficier, moyennant redevances, d'une fiscalité de complaisance. De façon plus générale, la supériorité que l'on attribue généralement aux firmes transnationales et à leurs émules provient d'une stratégie qui exploite au maximum les différentiels de régimes (fiscal, social, industriel) que le découpage politique de l'espace inscrit sur un marché censé être unique et uniforme. Ces « réseaux », qu'on présente souvent comme autant d'atteintes à la souveraineté étatique, ne prospèrent, en réalité, qu'à la faveur des avantages que leur procure la liberté dont chaque État dispose de réglementer sur son propre territoire, la taxation des bénéfices, l'implantation des investissements, les conditions de l'emploi des travailleurs ainsi que la faculté d'exploitation et de transformation des matières premières. Comme l'eau qui dévale les pentes, contourne les rochers et s'infiltré dans les moindres anfractuosités où elle peut pénétrer, les flux transnationaux s'accommodent parfaitement des frontières et prospèrent en fonction de leur aptitude à parasiter le système interétatique. Le dernier avatar de la transnationalité, c'est-à-dire la délocalisation dans les pays à faible revenu salarial d'une partie des activités du secteur secondaire ou du secteur tertiaire en apporte la confirmation éclatante. La contre-épreuve n'est pas moins probante : si, par hypothèse (d'ailleurs peu vraisemblable), les activités économiques, financières, sociales et techniques étaient soumises sur tous les points du globe à une réglementation identique, les avantages dont bénéficient aujourd'hui les firmes transnationales disparaîtraient. Il ne resterait à exploiter que le coût différentiel des ressources naturelles – ce qui renforcerait la valeur du territoire pour les États richement dotés par les caprices de la nature. De quelque côté qu'on se tourne, il ne semble pas que l'existence du territoire soit vraiment menacée par l'internationalisation des activités.

Le prix du divorce En réalité, la menace la plus forte qui pèse sur le territoire résulte du divorce entre l'État et la nation. Aussi longtemps que ces deux concepts coïncident (ou sont censés coïncider), le

territoire fait corps avec le couple – un peu comme l’habitation familiale chez un ménage heureux. Dès l’instant où le doute s’installe sur l’harmonie du couple, le territoire devient l’objet d’une rivalité qui peut aller jusqu’à la déchirure ou à la disparition pure et simple. On s’est souvent interrogé sur le point de savoir pourquoi nous assistons, depuis la fin de la Guerre froide, à une série en chaîne d’explosions nationalistes, alors que le Traité de Versailles avait tenté de reconstruire l’Europe à partir du principe des Nationalités. C’est oublier que les deux grandes idéologies contestataires du XXe siècle, bien que fondées respectivement sur les concepts de classe (le Marxisme-léninisme) et de race (le National-socialisme) ont incarné de façon paroxystique, le modèle de l’État centralisé, autoritaire, et de plus, impérialiste. Il ne faut donc pas s’étonner que la fin de la guerre froide ait libéré les forces opprimées par les régimes totalitaires et que celles-ci aient profité de l’occasion pour rectifier les erreurs commises à leurs dépens par les auteurs souvent bien maladroits du Traité de Versailles : d’où le retour à une agitation qui n’est pas sans évoquer celle du XIXe siècle. S’il y a divorce entre l’État et la nation, c’est parce que la seconde se retranche derrière sa légitimité pour contester la légalité de l’autre. Malgré le caractère contraignant du principe de légalité, l’État ne peut être indéfiniment présumé légitime, dès l’instant où cette qualité lui est refusée par une fraction importante de ses ressortissants. Dès lors, le seul moyen de rétablir la concordance entre légalité et légitimité consiste, soit à briser en deux ou plusieurs morceaux l’unité territoriale, soit à fusionner en un seul, plusieurs territoires antérieurement séparés. Le territoire peut donc changer de mains en fonction de l’issue de l’affrontement. Cependant, en dépit des apparences, dans ce duel qui a pour enjeu l’appropriation du territoire, il n’y a pas jeu égal entre les deux protagonistes. En effet, de deux choses l’une : ou bien le pouvoir en place résiste victorieusement aux revendications nationalistes ; dans ce cas, le statu quo demeure (les Kurdes et les Arméniens, parmi beaucoup d’autres, en savent quelque chose), et l’État ou les États concernés sortent intacts, sinon renforcés, de l’épreuve. Ou bien les factions nationalistes l’emportent et remodelent le territoire à leur guise et à leurs risques. Mais, elles n’ont aucun espoir d’accéder au statut d’acteurs à part entière, si elles ne parviennent pas à créer un ou plusieurs nouveaux États. C’est ce qu’ont réussi à faire les Slovénes et les Croates, mais non les Bosniaques. Car l’État est encore la forme la mieux adaptée à la représentation de l’identité et à la défense des intérêts de ses ressortissants. Croyons en un expert, qui a pourtant beaucoup joué, sur le registre des aspirations nationales des autres pays aux fins de sa propre politique extérieure : « C’est l’État qui doit toujours sortir vainqueur. Sinon, il n’y a plus d’État, donc il n’y a plus de Nation » [2].

Selon toute vraisemblance, l'agitation nationaliste s'inscrit dans une parenthèse, à l'issue de laquelle se seront opérés un reclassement des États et des rectifications de frontières sur l'échiquier politique. Même s'ils ont perdu de leur « superbe » d'antan et si la souveraineté absolue a subi de rudes assauts qui laisseront de durables séquelles, les États subsistent et, avec eux, le découpage de l'espace en unités territoriales indépendantes. L'abolition du territoire est un tour de passe-passe aussi éblouissant et aussi peu crédible, que la disparition de la Tour Eiffel ou de la statue de la Liberté sous la baguette d'un magicien à la mode. Est-ce à dire que la question posée soit mal venue ? En aucune manière, mais c'est sa formulation provocatrice qui fausse le débat. La survie de l'État et du territoire ne fait que compliquer la tâche de ceux qui s'efforcent aujourd'hui, de concevoir le « système international ».

Vers un nouveau système international ? Commençons tout d'abord par observer que tous les auteurs parlent désormais du « système international », mais que la plupart d'entre eux se gardent bien de le définir. Je m'y suis efforcé naguère, et tenterai de montrer plus loin la nécessité et l'utilité de cette démarche. La banalisation du terme ne présente pas d'inconvénient majeur, aussi longtemps qu'on s'accorde sur son contenu. Si l'on estime, comme ce fut longtemps le cas, que les seuls acteurs présents sur la scène internationale sont des collectivités territoriales et souveraines, c'est-à-dire des États, l'étude du système international ne peut porter que sur les diverses combinaisons de forces qui s'établissent entre les détenteurs légitimes de la puissance. Parmi ces constellations, on trouve des figures inspirées de l'astronomie (bipolarité, multipolarité, unipolarité) ou de la physique (le principe d'équilibre, l'alliance à revers ou le renversement des alliances). Ce sont des types de configuration sur lesquelles des générations d'apprentis-diplomates ont été invitées à méditer avant d'entrer dans la « carrière ». L'exercice peut donner lieu à des représentations graphiques élémentaires. Mais il peut être enrichi par des combinaisons plus sophistiquées grâce à des références historiques, sociologiques et stratégiques [3]. Le fait que ce vocabulaire ne soit pas périmé aujourd'hui tend simplement à montrer que l'« International » est encore perçu et conçu comme une juxtaposition d'États-nations. Les faire disparaître semble, à première vue, conduire à une impasse. L'expérience a cependant été tentée par ceux qui conçoivent le système international non pas comme une combinaison du jeu des acteurs, mais comme un champ de forces, ou de « facteurs », qui imposent leurs lois aux acteurs. Il est paradoxal et amusant de constater que la meilleure représentation que l'on puisse donner d'un « système international sans territoire » se trouve dans

les travaux du Club de Rome qui remontent au début des années 70 : c'est un univers vide d'acteurs, où le découpage politique de l'espace disparaît au profit des flux (industrialisation, démographie, malnutrition, épuisement des ressources naturelles, dégradation de l'environnement), dont l'entrecroisement détermine, au sens le plus étroit du terme, le cours des relations internationales. S'il faut stopper ou, à tout le moins, freiner la croissance, c'est parce que la projection des courbes montre qu'à partir d'un certain stade de son évolution, l'Humanité va se trouver aux prises avec une contradiction insurmontable entre la pression démographique et la stagnation des ressources, assortie de la détérioration de l'environnement. Les correctifs apportés ultérieurement à ce modèle ou la construction d'anti-modèles à partir des mêmes présupposés ne modifient en rien l'hypothèse initiale, selon laquelle la capacité des acteurs se réduit à composer tant bien que mal, avec les contraintes qui résultent de la combinaison des facteurs en présence [4] Les critiques inspirées par le modèle du Club de Rome, à partir de son hypothèse de travail, sont justiciables de la même objection : ce monde de « facteurs » est une vue de l'esprit qui jongle avec les paramètres sans faire la moindre place à l'initiative d'acteurs quelconques [5] Un tel système est comme en suspens dans l'atmosphère, à la manière des soucoupes volantes dont on ne connaît ni l'origine ni le mode de propulsion. Dans ces conditions, la question qui se pose est donc la suivante : on ne peut ni abolir les États, qui constituent encore des entités vivantes, ni construire un système international à partir des seuls États qui ne sont plus les acteurs uniques des relations internationales. C'est ce défi que Raymond Aron avait exposé en ces termes : « Je ne pense pas que la formule société internationale ou, de préférence, mondiale constitue un véritable concept. Elle désigne sans la décrire une totalité qui inclurait tout à la fois le système interétatique, le système économique, les mouvements internationaux et les formes diverses d'échange (de commerce au sens large du XVIII^e siècle) de sociétés civiles à sociétés civiles, les institutions supranationales. Peut-on appeler société cette sorte de totalité qui ne garde presque aucun des traits d'une société, quelle qu'elle soit ? Peut-on parler d'un système international qui inclurait toutes les formes de la vie internationale ? J'en doute [6] ». On pourrait relever le défi en usant d'un artifice de présentation ; somme toute, les systèmes sont des « modèles », donc des abstractions, susceptibles de donner lieu à de multiples représentations graphiques, dont le mérite n'est même pas de fournir toujours un descriptif correct de l'état des lieux [7]. Si l'on veut traiter le problème sérieusement, il faut procéder par étapes, c'est-à-dire commencer par définir le concept d'international, puis celui de

système, avant de chercher comment ils peuvent s'articuler l'un à l'autre.

Le concept d'« international » « International » a longtemps été confondu (surtout par les juristes) avec "Interétatique". Depuis une dizaine d'années, le vocabulaire et les références ont changé. La tendance à l'internationalisation des activités a été qualifiée de « Mondialisation » ou de « Globalisation ». On se réfère par là, à certaines caractéristiques dominantes des relations internationales contemporaines : instantanéité (par exemple dans le domaine des communications et des informations), universalité, uniformisation des rapports, enfin interdépendance croissante des activités et des acteurs. Cette vision du monde, largement popularisée par des auteurs comme Hermann Kahn, Alvin Toffler ou Edgar Morin, correspond effectivement à des avancées spectaculaires dans le domaine des innovations techniques. Mais elle ne doit pas faire illusion, surtout quand il s'agit de trouver un critère pour qualifier les relations internationales. D'abord, ces « progrès » affectent très différemment les parties du monde. Comme le constatait récemment un Rapport présenté par le Groupe de Lisbonne : « En 1990, la seule agglomération de Tokyo avait plus de téléphones que toute l'Afrique avec sa population de 500 millions d'habitants, et le territoire japonais comptait plus de téléphones que l'ensemble des pays en voie de développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine réunis » [8]. Loin de contribuer à l'unification du monde, l'accélération du progrès technique aboutit pour l'instant à accentuer les clivages existants ou à instaurer de nouvelles formes de domination. A tout le moins, est-il impossible d'établir l'existence d'une corrélation entre la solidarité mécanique et la solidarité organique. Ensuite, la prise en compte de tous les échanges extra-étatiques se révèle être un objectif inaccessible. Déjà, le dénombrement et l'identification de tous les acteurs transnationaux (qu'ils soient groupés ou non en « réseaux ») est un défi pour le statisticien : la comparaison des éditions successives de l'Annuaire des Organisations internationales montre que le nombre des seules Associations internationales à caractère non lucratif (OING) est passé de 176 en 1909 à 12 547 en 1993. Encore la discussion reste-t-elle ouverte sur le choix des critères qui ont présidé à ce recensement. Le nombre des firmes multinationales est encore plus difficile à établir, compte tenu des démembrements volontaires, (filiales) ou des regroupements (cartels) qui ne sont pas toujours déclarés. Si l'on ajoute qu'une partie de ces acteurs « privés » préfère la clandestinité et que d'autres agissent soit en connivence avec les gouvernements (cartels de la drogue), soit pour le compte des États dont ils défendent les intérêts, l'identification et le dénombrement des

membres de cette catégorie d'intervenants éventuels dépasse l'entendement. Quant à évaluer et à analyser la totalité des flux entre ces opérateurs (pour ne citer que les principaux), il y faudrait une armée d'observateurs permanents postés aux quatre points cardinaux de la planète [9]. Que ces transactions incessantes et innombrables soient devenues une part éminente de ce que l'on appelait autrefois les « relations internationales » est hors de question. Mais, l'analyse du phénomène oblige à prendre en considération, outre la multiplication et la diversification des acteurs, un critère qui permette de distinguer ce qui est « international » de ce qui ne l'est pas. Quand j'ai proposé de retenir la définition suivante : « tous les flux qui traversent ou qui tendent à traverser les frontières », j'ai tenu compte du découpage de l'espace en unités politiques indépendantes, mais aussi de toutes les initiatives des opérateurs, individuels ou collectifs, dont l'action est susceptible de s'inscrire sur la scène internationale. On objectera que cette définition continue de privilégier l'État. Mais ce dernier demeure une réalité fondamentale, d'abord en qualité de sujet de droit à part entière, ensuite en qualité de centre autonome de décision (même s'il s'agit d'un pouvoir résiduel). Quant au territoire de cet État, il n'est certes plus un espace protégé par une souveraineté absolue, mais un champ d'action sur lequel s'entrecroisent toutes les autres influences. Si l'on perd cet ancrage territorial, l'« International » devient ce magma confus et indescriptible dont la seule évocation suffisait à décourager Raymond Aron. Je persiste donc à soutenir que cette définition demeure indispensable, si l'on veut concevoir le système international.

Le concept de « système » Il n'est pas question, dans le cadre de ce rapport, de rouvrir le débat sur la notion de système, qui s'applique à de nombreux phénomènes (naturels ou sociaux). Je me contenterai de rappeler la définition que j'ai proposée et qui figure dans la seconde édition de la Sociologie des relations internationales : « Un ensemble de relations entre un certain nombre d'acteurs placés dans un environnement spécifique et soumis à un mode adéquat de régulation. » Peut-on, à partir de cette définition, construire un modèle applicable à l'ensemble des relations internationales ? La première difficulté est réelle, mais non insurmontable : il s'agit du nombre (croissant) et de la diversité (de plus en plus grande) des acteurs. Le système international doit intégrer tous les acteurs, réels et potentiels, qui participent à l'Internationalité et à la Transnationalité. Bien entendu, il ne peut s'agir, comme pour le système interétatique d'autrefois, de dénombrer ces acteurs à une unité près (tâche impossible, nous l'avons vu), mais de dresser une ou plusieurs typologies qui permettent de regrouper ces acteurs par grandes

familles, afin d'introduire ensuite la spécificité de relations susceptibles de s'établir entre elles : par exemple, la distinction du gouvernemental et du non-gouvernemental, du « public » et du « privé », de l'interne et de l'externe, de l'intergouvernemental et du transnational, du régional et de l'universel etc. On objectera que ces typologies (forcément réductrices) sont souvent binaires et rebelles, par nature, à une représentation globale de la réalité. La réponse est que la méthode préconisée permet au moins de construire des sous-ensembles ou des modèles partiels, grâce à l'articulation desquels, on peut espérer atteindre une compréhension du système global. Par exemple, on peut construire graphiquement des modèles relationnels, régionaux ou fonctionnels. La figure 3 illustre le réseau d'interactions entre plusieurs niveaux d'activités (subnational, national, intergouvernemental, transnational), qui met en jeu les stratégies d'acteurs privés et d'acteurs publics. Il s'agit, comme dans tous les modèles, d'une abstraction, mais celle-ci présente l'avantage de souligner la complexité des flux « verticaux » entre les différents paliers de l'activité internationale. Les sous-systèmes régionaux permettent d'évaluer le degré d'intégration ou de tension à l'intérieur d'un ensemble géographique plurinational. De nombreux schémas peuvent être conçus pour illustrer soit les diverses étapes de la construction européenne à l'Ouest, soit les changements que la fin de la guerre froide introduit dans les rapports entre les deux Europe(s). Passant du régional à l'universel, on peut également concevoir des sous systèmes « fonctionnels » dans lesquels se retrouvent les acteurs concernés par l'exercice des mêmes fonctions : économique, sécuritaire, culturelle, sanitaire etc. Chacun de ces sous-systèmes regroupe des acteurs étatiques, interétatiques, privés et publics, subnationaux et transnationaux (cf. figure 4). Rien n'interdit donc de démonter et de remonter les pièces du système pour faire apparaître les différentes combinaisons possibles à partir de finalités communes. Pour accéder au stade du système global, tel qu'il a été défini plus haut, il reste toutefois deux obstacles difficiles à franchir : celui de l'environnement et celui de la régulation. J'ai toujours estimé qu'on ne pouvait dissocier un système de son environnement ; mais j'ai néanmoins soutenu que le système international global avait pour caractéristique (unique en son genre) d'avoir absorbé progressivement son environnement externe et d'être soumis, par là-même, à des contraintes spécifiques dont la plus importante est de ne plus pouvoir exporter ses contradictions. Je maintiens sans réserve ma première proposition, mais je suis prêt à amender la seconde. Aucun système connu n'existe en soi ni pour soi. Tout système résulte d'un découpage plus ou moins arbitraire qui isole un segment de la réalité des éléments voisins avec lesquels il est en relation. Chacun des sous-

systèmes évoqués plus haut, en apporte la confirmation. Le circuit des relations entre les paliers de l'activité internationale dépend de la vitalité de ses parties composantes (États, O.I.N.G, O.I.G.), de même qu'un circuit électrique fonctionnera différemment selon la nature de l'installation à laquelle il est destiné (puissance du courant, destination et disposition des appareils de consommation). Un système régional pourra difficilement vivre en vase clos ; Son fonctionnement interne dépendra de ce qui se passe dans les sous-systèmes voisins (cf. l'exemple de l'Europe, cité plus haut). Dans le monde moderne, nul n'échappe à la loi de l'interdépendance. Il en va de même pour les sous-systèmes dits « fonctionnels » dont l'avantage est de souligner la spécificité d'un secteur déterminé des relations internationales, mais qui vivent forcément en symbiose étroite avec les autres sous-systèmes. Bref, on peut dire que tout système partiel a pour environnement les autres systèmes avec lesquels il est en interaction permanente. Si j'avais souligné l'importance de la disparition de l'environnement externe, dans le cas du système international, c'est parce que j'avais été frappé par le phénomène de la « clôture de l'espace » dont beaucoup d'autres auteurs (Cournot, dès le XIXe siècle, Valéry ensuite) avaient noté la nouveauté à l'échelle de l'histoire mondiale. Effectivement, la conquête de l'espace et l'extension universelle du phénomène étatique ont eu pour effet de bloquer les capacités d'extension territoriale et d'obliger la collectivité des États à surmonter avec ses propres ressources les contradictions qu'elle pouvait jusqu'ici, assez aisément exporter vers les terres vierges ou les dépendances lointaines [10]. Sans nier l'existence du phénomène, je me demande, à la réflexion, si je n'en ai pas surestimé l'importance. Ce faisant, j'aurais commis le même type d'erreur que les membres du Club de Rome, obsédés par la raréfaction des ressources naturelles. Mais j'aurais aussi surévalué le rôle de la fonction géopolitique de l'espace. A posteriori, le thème de la clôture du système international pourrait bien expliquer les grandes convulsions du XXe siècle. Malgré leurs idéologies opposées, marxistes, libéraux et nationaux-socialistes ont eu ceci de commun : avoir été hantés par le rétrécissement du monde et avoir déployé toutes leurs forces pour s'assurer, avant qu'il ne soit trop tard, le contrôle de l'espace et des ressources encore disponibles. Deux de ces idéologies ont péri dans cette gigantesque bataille, et la troisième ne sait plus très bien quoi faire de sa victoire. La perspective du « monde fini » me semble aujourd'hui dépassée, parce que l'environnement interne comporte des ressources insoupçonnées qui sont devenues le moteur et l'enjeu des grandes compétitions à venir. Quand on observe aujourd'hui les fantastiques progrès accomplis depuis un demi-siècle dans le domaine de la maîtrise de la matière (notamment l'exploration

et l'exploitation de l'infiniment petit, plus encore que de l'infiniment grand), on en vient à se demander, si l'homme ne dispose pas, grâce à la science et à la technique, d'un pouvoir illimité. Ce pouvoir peut être bénéfique (croissance de la production, lutte contre la maladie) autant que maléfique (la tentation croissante de l'eugénisme, la dilapidation des biens naturels qui constituent le « patrimoine commun de l'humanité »). Pour le meilleur et pour le pire, cette révolution permanente, induite dans la vie quotidienne par le triomphe de la modernité, constitue l'environnement dans lequel baignent aujourd'hui les acteurs du système international. Elle est sans rapport avec le découpage politico-juridique de l'espace puisqu'elle naît souvent, au hasard des découvertes scientifiques, dans un lieu précis (comme un laboratoire, pour la Pénicilline) à partir duquel elle déploie ses effets par des réseaux spécifiques (en l'espèce, le corps médical). Mais elle peut aussi couvrir d'emblée, comme le prouve l'exemple de la pollution atmosphérique, plusieurs territoires relevant de souverainetés différentes. On retrouve par là l'intuition que les initiateurs de ce Colloque avaient formulée d'une manière volontairement provocante. Le territoire n'a pas disparu, pas plus que l'État, et l'International ne peut être conçu sans eux. Leur dépréciation, réelle mais relative, provient de la circulation de flux de plus en plus denses (informations, capitaux, innovations techniques) dont l'origine est indistincte et dont l'accumulation entretient dans l'imaginaire collectif, l'impression d'une marche irrésistible et irréversible vers l'universalisation. En réalité, il n'y a ni déracinement ni transfert au niveau mondial des activités, qui relevaient traditionnellement, du qualificatif d'« internationales » ; mais on assiste à un écartèlement croissant entre deux pôles : celui de l'universel en faveur duquel s'exerce la pression exercée par l'environnement, et celui du particulier, dont dépend quotidiennement la survie des acteurs et la sauvegarde de leur identité. Ce débat, qui est au cœur des choix soumis aux décideurs, est riche de connotations avec les systèmes de valeur (efficacité contre tradition, quantitatif contre qualitatif, uniformisation contre individualisation), et son issue est imprévisible. La tendance à la « régionalisation » des activités internationales n'en est qu'un aspect et une étape. A voir les résistances qu'elle suscite sur son parcours (cf. les avatars du Traité de Maastricht), on mesure la dose d'anticipation que comportent les rengaines sur la fatalité et sur l'imminence de la mondialisation. De là résulte une double conclusion : Si l'on veut parler de système international global, on peut évidemment l'envisager sous la forme d'un agrégat de sous-systèmes partiels. Techniquement c'est une opération correcte, qui peut même donner lieu à une ébauche de représentation graphique (cf. figure 4). Mais c'est une vision par trop mécaniste, qui ne fournit pas beaucoup d'éclaircissements sur la

nature ni sur la dynamique du système en question. On arrive à une conclusion plus constructive si l'on considère que c'est l'émergence du nouveau type d'environnement dont on a parlé qui confère sa spécificité au système international. Du même coup, l'analyse systémique, fondée sur les interactions entre le système international (rapport entre les acteurs) et son environnement propre, retrouve sa pertinence. La dialectique des rapports entre acteurs et environnement, met en lumière la dernière caractéristique du système : l'absence de régulation adéquate. La dynamique du progrès technique, qui est à l'oeuvre dans tous les compartiments de l'activité internationale, ne comporte aucun mécanisme d'auto-limitation. Elle risque, si elle n'est pas maîtrisée, de provoquer sur sa trajectoire autant de désastres (souvent irréversibles) que d'avantages (bien souvent illusoire). En l'absence d'un gouvernement mondial, qui relève de l'utopie, il n'est pas d'autre autorité que celle des États pour endiguer les débordements d'un système aussi dépourvu de pilote qu'un bateau-ivre. Bien entendu, chaque État pris séparément est incapable de dresser les digues et les barrages dont la multiplication désordonnée ne ferait d'ailleurs que superposer l'arbitraire aux risques de l'anarchie spontanée. Le repli sur une souveraineté défailante ne saurait être un remède approprié. Seul le renforcement de la coopération entre les États (quelle qu'en soit la forme) permettra de rétablir l'embryon de pouvoir indispensable pour éviter l'effondrement de la nouvelle Tour de Babel. Certains jugeront sans doute mal venu ce passage du constat au niveau normatif. Le changement d'approche n'est ni fortuit ni innocent. Quand l'analyse scientifique permet de déceler un risque majeur, le chercheur ne peut se retrancher dans une fausse et illusoire neutralité. Face aux prouesses et aux mirages d'un progrès sans fin (et sans autres fins que son propre accomplissement), je ne chercherai pas refuge dans des illusions passéistes ; mais je plaide en faveur de la réhabilitation du politique. C'est à l'homme qu'il appartient de maîtriser son destin et de se donner, à cette fin, les outils d'analyse et la capacité de décision.

figure 1

figure 2.

figure 3.

figure 4.

[1] Zaki Laidi, *Un monde privé de sens*, Fayard, Paris, 1994, p. 237.

[2] Charles de Gaulle, cité par Alain Peyrefitte in *C'était de Gaulle*, à la date du 27 mars 1963.

[3] Morton Kaplan, *System and Process in International Politics*, John Wiley and sons, 1967.

[4] Sur les travaux du Club de Rome et sur leur critique, voir *Halte à la croissance*, Paris, Seuil, 1972 ; *Stratégie pour demain*, Paris, Seuil, 1974 ; *L'anti-Malthus*, Paris, Seuil, 1974 ; *Un monde pour tous : le modèle latino-américain*, Paris, PUF, 1977.

[5] Sur les relations entre les notions de « facteur et d'acteur », je me permets de renvoyer à ma contribution aux *Mélanges Truyol*, reproduite au début de mon livre intitulé *Les acteurs dans les relations internationales*, Paris, Economica, 1986.

[6] *Les dernières années du siècle*, Paris, Julliard, 1984, p. 18.

[7] Cf. Laszlo Ervin (ed.) : *The World System*, New York, G. Brazillier, 1973. Voir à titre d'illustration, la figure 1 en annexe.

[8] « *Images of the Global World* », *Transnational Associations*, Bruxelles, 1994, n° 6.

[9] A ceux qui douteraient de la complexité des relations universelles, je conseille une incursion dans l'*Encyclopaedia of World Problems and Human Potential*, publiée par l'Union des Associations internationales (Bruxelles). L'édition de 1986 recense 49 018 « entrées » sur la liste des problèmes mondiaux et du potentiel humain. La figure 2 donne une représentation schématique des connexions et des inter-connexions entre ces problèmes.

[10] Parmi les publications sur le sujet, cf. Marcel Merle, « *La clôture de l'espace et le système international* », *Projet*, janvier 1977 et René-Jean Dupuy, *La clôture du système international*, Paris, PUF, 1989.