

Théories et pratiques des relations internationales depuis la fin de la guerre froide

Pierre de Senarclens

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2006/4 **Hiver**, PAGES 747 À 759
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

DOI 10.3917/pe.064.0747

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2006-4-page-747?lang=fr>



CAIRN · INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Théories et pratiques des relations internationales depuis la fin de la guerre froide

Par **Pierre de Senarclens**

Pierre de Senarclens, professeur en relations internationales à l'Université de Lausanne, ancien directeur de la Division des droits de l'homme et de la paix à l'UNESCO (1980-1983), est aujourd'hui vice-président du Conseil de la Croix-Rouge suisse. Son dernier ouvrage publié, avec Y. Ariffin, est : *La Politique internationale. Théories et enjeux contemporains* (Paris, Armand Colin, 2006).

L'effondrement de l'Union soviétique a considérablement modifié les pratiques des relations internationales et a suscité des débats théoriques qui se poursuivent encore. L'école réaliste, dominante pendant la guerre froide, a été remise en cause par les tenants du transnationalisme. Chaque courant de pensée permet, à sa manière, d'éclairer le monde dans lequel nous vivons, et les théories doivent être perçues davantage comme des outils interprétatifs que comme des dogmes infaillibles.

politique étrangère

Les relations internationales ont subi d'importantes transformations depuis la fin de la guerre froide, d'autant que l'effondrement de l'empire soviétique a eu lieu dans le cadre de la mondialisation. La destruction du rideau de fer, l'élargissement de l'Union européenne (UE), la montée en force de nouveaux pôles de puissance économique et politique en Asie, au premier rang desquels la Chine et l'Inde, l'expansion très rapide des marchés de biens et de services – stimulée tant par l'aboutissement des négociations du cycle d'Uruguay que par les innovations techniques dans les secteurs des communications et de l'information –, la mainmise croissante des milieux d'affaires sur l'économie mondiale, les perturbations politico-stratégiques consécutives au 11 septembre 2001 sont des aspects de ces changements. Les États sont aujourd'hui imbriqués dans des réseaux d'interdépendance étroits et les individus, aussi bien que les mouvements sociaux, interagissent au niveau planétaire grâce à ces évolutions structurelles et politiques.

Quelle signification faut-il donner à ces changements ? S'agit-il d'une mutation dans l'essence même des relations internationales ? Quelles sont les incidences politiques et normatives des nouveaux flux transnationaux, des régimes de coopération, des organisations intergouvernementales, des entreprises transnationales ? Ces questions ont engendré une vaste littérature allant d'essais superficiels et anecdotiques à des travaux visant des efforts de théorisation rigoureux. Il n'existe toutefois guère d'accord, parmi les chercheurs engagés dans l'étude des relations internationales, sur les causes et les conséquences de ces évolutions, sur leurs implications théoriques et pratiques. Certains auteurs sont enclins à minimiser les changements structurels en cours, en recherchant sur la longue durée les racines historiques des évolutions actuelles du système capitaliste¹, d'autres à les désigner comme la manifestation d'une rupture importante, voire même radicale, avec le passé.

Dans un monde marqué par l'emprise grandissante des réalités transnationales sur le devenir des sociétés – influence qui est de nature économique, sociale, politique et institutionnelle –, on doit reconnaître que la distinction entre la sphère étatique et celle des relations internationales est toujours moins tranchée. Réciproquement, les frontières de la politique internationale sont aujourd'hui indéterminées, puisque les politiques macroéconomiques des grandes puissances ont des conséquences significatives sur les États plus faibles. En outre, la misère et la violence affectant certains pays, les défaillances ou la désintégration de leurs institutions nationales, les guerres civiles et les crises humanitaires qui s'ensuivent mobilisent à des titres divers l'Organisation des Nations unies (ONU), entraînant parfois l'engagement des Casques bleus ou des forces de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Les débats sur la mondialisation

Ces nouvelles circonstances ont été associées à la fin de l'ordre international issu des traités de Westphalie au XVII^e siècle, ou tout au moins à une érosion fondamentale des régimes de souveraineté étatique, à l'émergence de formes inédites de gouvernance². Selon James Rosenau, la politique internationale serait entrée dans une zone de « turbulences » dont les enjeux et les manifestations ne lui semblent pas faciles à déchiffrer. On assisterait à la juxtaposition de deux « mondes » : celui des interactions intergouvernementales avec ses logiques compétitives propres et l'univers « multicentrique » où prolifèrent des acteurs « hors souveraineté », les individus, les réseaux, les acteurs non étatiques dont les flux remettent en

1. P. Hirst et G. Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press, 1999.

2. B. Badie, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.

cause les hiérarchies traditionnelles de la politique internationale. Les individus n'auraient plus les mêmes allégeances à l'égard de leur nation ; ils investiraient, comme jamais auparavant, des références identitaires multiples et fluctuantes, mouvement qui serait encouragé par les nouveaux réseaux de communication et d'information³.

Cette approche, qui met l'accent sur les réalités transnationales, sur les interdépendances entre les sociétés, tend à minimiser l'autorité de l'État, à confondre son pouvoir régulateur avec celui des autres acteurs de la scène internationale, y compris les individus. Elle néglige l'analyse des conflits de puissance, des rapports de domination et d'hégémonie marquant la politique internationale, manifestant une compréhension insuffisante des structures politiques constituant l'assise des nouvelles conditions de l'échange et de la communication. On voit resurgir dans ces analyses « transnationalistes » de plusieurs chercheurs américains les orientations utilitaristes et fonctionnalistes qui ont dominé les théories de l'intégration, mais également le thème de la fin des idéologies, qui avait trouvé un certain écho durant les années 1960 dans le cadre des débats sur la société industrielle. La politique est censée refléter les choix rationnels d'une société libérale, choix qui traduisent des hiérarchies de valeurs d'essence universelle. Les pesanteurs idéologiques et culturelles s'effritent avec les progrès de la modernisation. Cette perspective, qui fut un temps à la mode, semble aujourd'hui invalidée par le cours des événements. L'effondrement de l'empire soviétique et la dynamique de la mondialisation ont modifié la configuration des rapports de force économiques et politiques entre États, sans pour autant favoriser une convergence des visions du monde et l'atténuation des conflits d'intérêt ou des violences marquant le cours de la politique internationale.

La mondialisation est souvent associée à l'affaiblissement de la capacité des États à assumer leurs fonctions d'intégration politique et sociale, au dépérissement des modes de vie et des coutumes qui étaient le support des sociétés traditionnelles. Les périodes de mutations économiques et sociales ébranlent par définition les structures politiques et institutionnelles établies ; elles minent l'assise des identités individuelles et collectives, créant une insécurité qui devient le terreau de mouvements sectaires, inspirés par des discours simplificateurs sur la vie et les choses. La problématique des identités collectives, en particulier des ethno-nationalismes violents, est devenue un objet de préoccupation dans l'étude des relations internationales, mais la plupart des travaux portent

3. J. Rosenau, *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

dans ce domaine sur des mouvements et des situations historiques spécifiques, notamment sur l'analyse de guerres civiles récentes. Les analyses ayant pour objet les rapports entre la mondialisation et les ébranlements identitaires affectant la politique internationale sont pour l'heure de faible portée théorique. Elles se contentent de considérations superficielles, flottant dans le sens commun⁴. Cependant, il est vrai que les découvertes de Sigmund Freud sur la formation des identités individuelles et sur la dynamique des groupes, aussi bien que les travaux de psychologie sociale, sont difficiles à intégrer dans les démarches théoriques portant sur les structures politiques et institutionnelles complexes qui caractérisent les États et les relations internationales.

Cette problématique identitaire comprend la question de l'État et celle des institutions internationales. Dans ce contexte, on doit reconnaître que le réalisme, tel qu'il s'est affirmé dans le cadre de la guerre froide, et qui conférait à l'État un rôle décisif dans les relations internationales, est inadéquat pour éclairer notre temps. Hans Morgenthau et ses émules avaient réactualisé après la Seconde Guerre mondiale la *realpolitik* allemande du XIX^e siècle, en affirmant une ambition positiviste illusoire et, surtout, en offrant à l'époque une représentation déjà anachronique de la politique internationale⁵. Ils s'avérèrent incapables de prendre la véritable mesure des changements stratégiques inhérents à l'essor des armes de

Le réalisme qui conférait à l'État un rôle décisif dans les relations internationales, est inadéquat pour éclairer notre temps

destruction massive, aux changements de mentalité légitimant le développement de l'État social, à l'expansion des fonctions économiques et sociales des pouvoirs publics, à l'essor de l'intégration européenne et des régimes de coopération entre les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à l'importance des organisations internationales et à la prolifération des acteurs non étatiques : autant de changements structurels qui impliquaient une institutionnalisation toujours plus forte des interactions entre pays capitalistes avancés. Aujourd'hui encore, les adeptes de ce réalisme ressassent des antiennes sur les mérites respectifs d'un monde bipolaire, multipolaire ou unipolaire, comme si la notion de puissance était univoque, indépendante des finalités poursuivies par les acteurs ou pouvait se décliner en des termes quantifiables. Or, de toute évidence, le domaine des relations

4. Dans ce genre, voir J.-F. Bayart, *L'Illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.

5. H. Morgenthau, *Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace*, New York, A.A. Knopf, 1948.

internationales déborde largement celui des interactions diplomatiques et stratégiques classiques entre États⁶.

On peut rejeter l'école réaliste qui s'est affirmée durant la guerre froide, notamment aux États-Unis, tout en restant sensible à ses axiomes classiques, ceux de Thomas Hobbes et de Nicolas Machiavel. Les conflits d'intérêts et de valeurs, les passions, les rapports de commandement et les institutions qui médient, endiguent ou entretiennent la violence, sont des aspects essentiels de la vie politique. Ces réalités conflictuelles, aujourd'hui comme par le passé, prennent une forme plus crue dans le cadre des interactions entre États, en raison notamment de l'hétérogénéité de la société internationale et de la précarité de ses systèmes de régulation. Les règles et les procédures de droit international demeurent fragiles, parce qu'il n'existe aucune autorité susceptible de les interpréter légitimement, encore moins d'instance pour sanctionner leur violation. Récemment encore, les États-Unis et le Royaume-Uni sont entrés en guerre contre l'Irak sans y avoir été autorisés par les Nations unies. Dans ces conditions d'« anarchie », la tentation reste grande pour les gouvernements de prendre des engagements juridiques sans respecter les obligations qu'ils comportent, d'autant qu'ils tiennent leur pouvoir d'un électorat ayant un intérêt et un respect aléatoires à l'égard des exigences de la coopération internationale. En outre, l'effondrement des États dans la guerre civile n'est qu'une manifestation parmi d'autres de la faiblesse des mécanismes institutionnels susceptibles d'assurer un minimum d'ordre et de justice distributive à l'échelle internationale.

Dans cette logique, les États restent les principaux pôles d'autorité politique et les pourvoyeurs de normes, et il n'existe aucun autre mécanisme institutionnel consistant pour maintenir la cohésion des sociétés et réaliser les conditions nécessaires à la production, aux échanges et à la répartition de biens et de services. Les États gardent donc des modes d'organisation politique et de régulation sociale qui leur sont propres. Cependant, les buts et les fonctions des détenteurs de la puissance publique ont évolué au cours des dernières décennies⁷. La complexité des enjeux de politique étrangère, les nouveaux défis stratégiques, aussi bien que la diversité des instances de pouvoir et de décision étatiques, modifient en partie la nature des relations internationales. Ces changements obligent les États à participer à des mécanismes de régulation internationale, et parfois même, comme c'est le cas au sein de l'Union

6. P. de Senarclens et Y. Ariffin, *La politique internationale. Théories et enjeux contemporains*, Paris, Armand Colin, 2006.

7. L. Weiss, *The Myth of the Powerless State. Governing Global Economy in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1999.

européenne, à transférer une partie de leur pouvoir de décision à des instances dotées d'attributions supranationales. Les diplomates et les stratèges ne sont pas les seuls acteurs de la politique étrangère des États. Les gouvernements doivent gérer des agendas internationaux très divers et leurs ministères – en particulier ceux qui sont responsables du commerce, de l'environnement, de la science et de la technique, de l'éducation ou de la police – sont impliqués dans la négociation d'un large éventail de questions sur des objets très variés. Leurs fonctionnaires, leurs juges, leurs parlementaires, leurs experts de toutes sortes participent à des réseaux transnationaux formels ou informels et ces interactions affectent la vie

Les gouvernements continuent de subordonner le respect de leurs engagements internationaux à la défense de leurs intérêts politiques

politique interne des États, aussi bien que leur position internationale⁸. Malgré ces interactions, les gouvernements continuent de subordonner le respect de leurs engagements internationaux à la défense de leurs intérêts politiques, surtout dans la gestion des questions impor-

tales. On doit rappeler aussi que certains États sont plus dépendants que d'autres à l'égard des grandes puissances ou des institutions internationales – mais cette réalité n'est pas inédite.

Les recherches engagées dans le cadre de la « nouvelle économie politique internationale » assument en partie les conceptions théoriques inspirées du réalisme, puisqu'elles s'efforcent de mettre à jour la dialectique entre les rapports de puissance d'une part et la dynamique des marchés de l'autre⁹. Elles montrent que les principales étapes de la mondialisation – dont l'Acte unique et le traité créant l'Union européenne – furent la résultante d'engagements politiques assumés par les gouvernements, et souvent par les parlements, des États. Elles soulignent que les gouvernements jouent un rôle décisif dans le développement des infrastructures favorables à la dynamique du marché¹⁰. Les négociations commerciales, telles qu'elles se déroulent sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), traduisent les orientations mercantilistes des gouvernements beaucoup plus que leurs ambitions libérales. Les flux d'échanges de biens et de services, les mouvements de capitaux, les développements scientifiques et techniques, toutes les caractéristiques des évolutions matérielles liées à la mondialisation procèdent en dernière analyse de choix politiques, déterminés, soutenus ou acceptés par les

8. A.-M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

9. R. Palan, *Global Political Economy. Contemporary Theories*, Londres, Routledge, 2000.

10. R. Gilpin, *Global Political Economy. Understanding International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

États, et par les grandes puissances en particulier. Ces réalités politiques, et plus précisément la nature des interactions entre les États et les marchés, expliquent en partie les polarisations économiques et sociales au plan international. La construction tardive des structures institutionnelles favorables au développement du capitalisme en plusieurs régions de l'hémisphère sud, la grande faiblesse des États issus de la décolonisation, leur incapacité à protéger des « industries naissantes » en raison de leur ouverture prématurée aux réseaux marchands des métropoles, sont des facteurs historiques expliquant leur sous-développement actuel¹¹.

Il est vrai que les évolutions matérielles, aussi bien que les obligations assumées par les gouvernements dans le cadre de ces régimes, confèrent aux États des avantages et des droits ; elles peuvent néanmoins avoir des conséquences équivoques, puisqu'elles engendrent des contraintes et des obligations auxquelles gouvernements et citoyens sont assujettis, parfois de manière durable. Dans ce contexte, on doit aussi rappeler que les États ne constituent pas des instances abstraites, neutres, dépositaires d'une souveraineté intangible et atemporelle qui pourrait être appréhendée sans référence aux conditions historiques de la légitimité politique. Le pouvoir en leur sein est souvent monopolisé par des élites dirigeantes défendant les avantages de certaines catégories sociales ou de groupes privilégiés, tout en invoquant pour se justifier l'idéal de la souveraineté nationale.

Les rapports d'hégémonie influençant la politique internationale ne procèdent pas seulement de la puissance militaire et matérielle, mais aussi de la capacité des sphères dirigeantes à donner une légitimité à leur puissance. Dans cette perspective inspirée par le marxiste italien Antonio Gramsci, les institutions internationales, les bureaucraties et les experts qui les servent, les groupes de pression de toutes sortes, les industries médiatiques jouent un rôle considérable pour conférer à la dynamique de la mondialisation une autorité irrécusable, pour faire passer l'idée que le « réel est rationnel » et qu'il n'y a pas d'alternative. L'essor des mécanismes de régulation informels inhérents à la dynamique du marché, la croissance du nombre et de l'importance des acteurs non étatiques sont inintelligibles sans référence aux structures hégémoniques qui président à ces avancées, structures que les entreprises médiatiques s'emploient à définir comme « naturelles ».

Les enjeux normatifs

La théorie des relations internationales s'est affirmée à ses débuts comme un projet scientifique, affichant sa neutralité axiologique. C'était une

11. P.-N. Giraud, *L'Inégalité du monde. Économie du monde contemporain*, Paris, Gallimard, 1996.

illusion, car les efforts de conceptualisation qui ont orienté cette entreprise n'ont jamais pu esquiver les débats doctrinaux à charge normative. L'objet de cette théorisation est la guerre et la paix, plus largement la distribution des ressources matérielles, les modes d'intégration politique et de régulation sociale qui sont au fondement de l'ordre international. Les désaccords théoriques sur les changements structurels en cours et les institutions ont également une forte dimension normative. Pour les adeptes de perspectives « transnationalistes » utilitaires et fonctionnalistes, la mondialisation serait une évolution salutaire, puisqu'elle signifierait l'avancée d'une logique libérale propice à l'essor du marché, d'une meilleure division internationale du travail, de l'amélioration de la productivité, de la croissance économique, autant d'évolutions qui seraient favorables à l'épanouissement des libertés individuelles. Cette représentation – également défendue par les institutions de Bretton Woods et l'OCDE – est loin de faire l'unanimité, notamment parmi les chercheurs d'inspiration réaliste, qui sont enclins à considérer les changements socioéconomiques de la mondialisation de manière critique en soulignant leur dimension conflictuelle et leurs incidences inévitables.

La mondialisation, telle qu'elle se déploie actuellement, affaiblit la capacité de certains États à assumer les conceptions économiques et sociales, les modes d'intégration politique et de justice distributive qui ont fondé la conception moderne de la citoyenneté. La plupart des gouvernements auraient perdu une partie de leur autonomie en matière monétaire et financière, ce qui affecterait en certaines circonstances leur capacité de régulation sociale et l'orientation de leurs politiques publiques. Pour attirer les investissements étrangers, pour soutenir leurs entreprises nationales, ils n'auraient d'autre voie que de suivre des politiques macroéconomiques analogues, impliquant la diminution de leurs dépenses budgétaires et visant à limiter les tendances inflationnistes, mais ayant pour effet d'accroître le chômage. Les dispositions de l'OMC, et les négociations en cours sous son égide, entraînent des convergences toujours plus fortes des législations nationales, comme le montrent les dispositions sur les services et la propriété intellectuelle. La collusion entre le monde des affaires, les médias et le pouvoir politique entraînerait dans certains États une érosion des mécanismes de contre-pouvoir nécessaires au fonctionnement équilibré des institutions politiques et de la démocratie. L'évolution récente de plusieurs pays de l'OCDE constituerait une expression inquiétante de cette tendance.

En outre, il semble incontestable que la mondialisation a creusé l'écart entre les pays qui parviennent à s'intégrer au marché mondial, en profitant de leurs avantages comparatifs protégés par l'État, et ceux qui

n'ont pas les moyens matériels, politiques et culturels de profiter de cette dynamique des échanges internationaux. Nombre de pays pauvres restent soumis aux aléas de la demande mondiale de leurs matières premières et des régimes commerciaux des pays industrialisés. L'avancée des modes de production et de consommation modernes détruit leur économie traditionnelle tout en affaiblissant leur système d'intégration sociale. La misère de masse qui est la condition d'une grande partie de l'humanité serait une cause déterminante de l'effondrement de nombreux États dans la guerre civile ou dans la tyrannie.

Les défaillances des institutions internationales

On voit se dessiner une certaine convergence de vue entre chercheurs pour associer les défis de la mondialisation à des enjeux institutionnels, comme en témoigne la multiplication des travaux à cet égard. On doit reconnaître en effet que la justice et la protection sociale, qui constituent un aspect essentiel de la citoyenneté moderne, dépendent de conditions internationales que les gouvernements s'efforcent d'influencer avec plus ou moins de bonheur. Ainsi, les négociations multilatérales sous l'égide de l'OMC ou des instances concernées par la monnaie, la finance ou la gestion de l'environnement naturel affectent de manière directe l'évolution des sociétés nationales. Les régimes et les organisations intergouvernementales qui les servent jouent un rôle crucial dans la gestion des interdépendances internationales. Les disparités entre les pays économiquement prospères et ceux qui restent en marge des pôles de production et d'échanges s'expriment dans un accès inégal aux régimes de coopération mais aussi aux engagements, souvent contestables, des institutions régionales et universelles à leur égard.

Les organisations ont leur propre autonomie, y compris celles qui sont étroitement surveillées par les gouvernements en raison de l'importance de leur mandat. Leurs dispositions constitutives et leurs résolutions comprennent des principes et des objectifs normatifs, auxquels les gouvernements sont censés se conformer. Elles sont les gardiennes de procédures de négociation multilatérale et de rituels diplomatiques relativement contraignants. Elles convoquent des experts, produisent des données, des analyses et des textes juridiques qui fondent la légitimité internationale. Leurs secrétariats n'ont cessé de tirer parti de cette assise pour influencer, souvent de manière déterminante, la définition de l'agenda des négociations multilatérales et leur aboutissement.

Les organisations ont leur propre autonomie, y compris celles qui sont étroitement surveillées par les gouvernements en raison de l'importance de leur mandat

Cependant, les désaccords théoriques resurgissent dans l'analyse des institutions internationales¹². Bien des auteurs appréhendent l'institutionnalisation des relations internationales comme une évolution positive contribuant à la paix et au progrès économique et social. L'expansion des régimes de coopération formelle et informelle entre les gouvernements, la croissance d'interactions transnationales mobilisant des acteurs non étatiques – en particulier ceux qui proviennent du monde des affaires et des organisations non gouvernementales (ONG) – donneraient consistance à l'idée de société internationale développée par Grotius et à la tradition du droit international public qui s'en inspire. Ces progrès coïncideraient avec l'affirmation d'une nouvelle gouvernance, moins formalisée, impliquant une mobilisation croissante des réseaux créés par les interactions entre les administrations nationales, par des « experts » disposant des connaissances techniques pour gérer les défis du monde contemporain. Il est vrai que l'essor des ONG contribue à créer une forme d'espace public international, que leur mobilisation fait office de contre-pouvoir vis-à-vis des logiques des États et permet un meilleur contrôle des organisations intergouvernementales.

Les défenseurs de cette gouvernance libérale partent de l'hypothèse que les institutions et les mécanismes plus informels du marché favorisent le bien-être économique et social, qu'ils assument des fonctions utiles, correspondant aux intérêts rationnels des États. Ils ne s'interrogent guère sur la finalité de ces institutions, évacuant l'analyse des critères de justice sociale et d'équité à l'aune desquels il serait possible d'évaluer leurs engagements dans les domaines économiques et sociaux. Or les règles de l'OMC, par exemple, sont loin de profiter à l'ensemble des États, encore moins à toutes les catégories de leur population. Il n'est pas rare que les institutions entravent l'évolution sociale ; elles peuvent être la source directe de conflits politiques et de violences. Le bilan des organisations de Bretton Woods dans le domaine des ajustements structurels est plus que contestable. Certains auteurs appartenant à ce courant institutionnaliste libéral reconnaissent certes que les processus de décision de ces organisations excluent de nombreux États, qu'ils sont peu transparents et que leurs hauts responsables échappent à la nécessité de rendre des comptes aux destinataires de leurs programmes. Ils dénoncent les dérives « pathologiques » de certaines bureaucraties, imputant toutefois ces dysfonctionnements à des problèmes de gestion susceptibles d'être corrigés¹³.

On constate aussi dans ce courant de pensée une valorisation des systèmes de régulation marqués par l'influence des milieux d'affaires. Cette conception de la gouvernance d'inspiration utilitaire et techno-

12. J.-C. Graz, *La Gouvernance de la mondialisation*, Paris, La Découverte, 2004.

13. M. Barnett et M. Finnemore, *Rules for the World. International Organization in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

cratique est critiquée par les auteurs d'inspiration réaliste, qui s'emploient à montrer les rapports de force politiques et idéologiques qui président au développement des régimes et à l'engagement des organisations internationales. Dans cette perspective, le pouvoir de régulation que s'accordent les entreprises en toutes sortes de domaines ayant des incidences sociales, l'irruption sur la scène politique des ONG, des bureaucraties transnationales et de leurs consultants, confère souvent une autorité et un pouvoir politique à des acteurs privés ou à des instances que les gouvernements et les parlements n'ont pas mandatés et qui échappent à leur contrôle.

Il est évident, dans une conception marquée par le réalisme, que les bureaucraties internationales n'échappent pas à l'emprise des gouvernements, surtout lorsqu'elles assument des mandats politiquement sensibles. Leurs programmes et budgets expriment les choix de leurs États membres, des plus puissants d'entre eux surtout. Les institutions de Bretton Woods sont notamment dominées par leurs principaux bailleurs de fonds, en particulier par les États-Unis, qui disposent d'une influence déterminante au sein de leurs organes, puisque les droits de vote sont fonction des contributions financières à ces organisations. Elles obéissent à des logiques technocratiques au service du marché et disposent de ressources relativement importantes. En revanche, la plupart des organisations du système des Nations unies disposent de faibles moyens opérationnels, hormis dans les secteurs de l'humanitaire, et leurs instances sont le théâtre d'un multilatéralisme très ritualisé et rhétorique – fait de réunions, de joutes honorifiques, de rapports et de résolutions –, dont les fonctions relèvent d'un registre avant tout symbolique, héritage lointain de la souveraineté de l'Ancien Régime.

Le système des Nations unies a été créé dans un monde très différent du nôtre et souffre de contraintes politiques, institutionnelles et bureaucratiques qui entravent son adaptation aux nouvelles conditions historiques. Il symbolise les principes et les normes devant inspirer l'ordre international et contribue à leur promotion. Il joue un rôle éminent dans la propagation de nouvelles idées, la définition des grandes problématiques mondiales, dans l'agenda d'importantes négociations internationales à cet égard. Il n'a guère de ressources pour contribuer à la mise en œuvre des résolutions que les gouvernements adoptent dans le cadre de ses enceintes ou à l'institutionnalisation des projets et des valeurs qui s'y affirment. Ce système est en crise depuis plusieurs décennies et ne paraît pas réformable¹⁴. Ses défaillances sont d'autant plus inquiétantes que les institutions régionales susceptibles de pallier les fragilités des États restent à dévelop-

14. M. Bertrand, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 2006.

per dans les régions de l'hémisphère sud et que les engagements des organisations non gouvernementales y sont de nature hétéroclite et aléatoires. Au regard des grandes problématiques mondiales que sont la pauvreté de masse, la dégradation de l'environnement planétaire, les pandémies, les conditions de violence que connaissent de nombreux pays et les flux migratoires désordonnés qu'elles produisent, il est clair que l'ensemble des mécanismes de gouvernance globale et de régulation régionale sont défaillants. Ces carences se manifestent par l'absence d'un régime de sécurité collective cohérent et celle de mécanismes permettant une redistribution des richesses à l'échelle internationale.

La mondialisation comprend des virtualités contradictoires et son avenir est plus indéterminé que jamais

La mondialisation comprend des virtualités contradictoires, et son avenir est plus indéterminé que jamais. Les hypothèses sur les tendances lourdes

marquant l'évolution de la politique internationale sont intellectuellement stimulantes mais difficiles à valider en propositions prospectives pouvant se traduire empiriquement. On peut certes évoquer le déclin vraisemblable de

l'hégémonie américaine, les blocages politiques institutionnels de l'Union européenne, la montée en puissance de la Chine et de l'Inde, la pérennité des confrontations belliqueuses au Moyen-Orient. Il est vraisemblable aussi que la misère et les guerres civiles continueront d'affecter plusieurs régions du monde, l'Afrique subsaharienne surtout. En outre, la crise de l'énergie et la dégradation de l'environnement resteront d'actualité. Il est également probable que les pratiques mercantilistes mineront les négociations de l'OMC, alors que le système des Nations unies, ainsi que les organisations de Bretton Woods, seront d'un faible secours pour affronter les défis et les effets négatifs de la mondialisation.

On doit toutefois admettre avec Raymond Aron et sa philosophie critique de l'histoire que les concepts et les procédures de recherche en matière de relations internationales, comme en d'autres domaines des sciences sociales, n'offrent aucune assurance pour anticiper l'avenir¹⁵. Ils constituent tout au plus des cadres interprétatifs éclairant des dynamiques incertaines et des phénomènes de nature et de portée équivoques. Les illusions positivistes qui avaient influencé le développement des théories des relations internationales après la Seconde Guerre mondiale se sont aujourd'hui dissipées. Cependant, les différentes écoles qui se disputent la

15. R. Aron, *Leçons sur l'histoire*, Paris, Éditions de Fallois, 1989 ; *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

discipline des relations internationales restent dominées par des chercheurs manifestant un fort biais national ; ils ne maîtrisent pas toujours les langues et les cultures qui leur sont étrangères et peinent de ce fait à intégrer des perspectives critiques sur les nouveaux enjeux conflictuels de la politique internationale.

PE

MOTS CLÉS

Théorie des relations internationales
Réalisme
Transnationalisme
Mondialisation