

LE DÉSORDRE INTERNATIONAL COMME CADRE D'ACTION POLITIQUE

PAR

Xavier PASCO

*Chercheur au CREST
Centre de recherches et d'études sur les stratégies et
les technologies, Ecole Polytechnique*

La mise en cause des cadres d'analyse traditionnels de la vie internationale peut être vue comme l'une des conséquences les plus importantes de la fin de la guerre froide. Au terme de la confrontation américano-soviétique, omniprésente pendant près de quarante ans, l'ordre bipolaire cède le pas au désordre suscité par la multipolarité. Pour reprendre l'expression employée par James Schlesinger, ancien ministre américain de la Défense, "*l'élégante simplicité*" de la guerre froide fait place en quelque sorte à "*une longue et laborieuse période de semi-chaos*"¹. Le succès et la diffusion de cette idée, qui tient aujourd'hui du lieu commun, reposent sur le caractère apparemment implacable de l'enchaînement des faits. Cette transition semble en effet s'inscrire dans l'évolution logique des choses et constitue dès lors le point de départ de toutes les analyses.

Pourtant cette démarche tient du syllogisme dont l'énoncé fait office de démonstration et qui pourrait être résumé ainsi : la fin de la bipolarité, la facteur "d'ordre" des années de guerre froide, conduit à terme à la "multipolarité" qui ne peut à son tour qu'engendrer un "désordre" international croissant. Le lien est décrit comme mécanique, nécessaire, obligeant à trouver une parade, un mécanisme nouveau, qui permette le retour du "système international" à un état d'équilibre momentanément troublé.

1. Schlesinger (J.), "New Instabilities, New priorities", *Foreign Policy*, n° 85, Hiver 1991-1992, p. 22.

C'est autour de la définition des moyens appropriés pour faire face à cette situation que l'essentiel des débats théoriques s'est orienté ces dernières années. Aux Etats-Unis surtout, faut-il aussitôt ajouter, où une ligne de partage assez nette s'est dessinée entre les tenants d'une conception "dure" des relations internationales, les "réalistes", et les partisans, dits "libéraux", d'une révision des objectifs et des facteurs de la politique étrangère américaine. Les premiers prônent le "*Self Help*", soit l'affirmation des droits par l'exercice de la puissance, comprise dans ses attributs les plus traditionnels, militaires notamment². Selon les partisans du "*Self Help*", les Etats-Unis doivent se donner pour objectif d'empêcher l'avènement d'un monde multipolaire, tout simplement en exerçant leur puissance. Ce schéma rend légitime une certaine dose d'"activisme" international puisque "*les Etats-Unis, en tant que gardien du monde unipolaire, peuvent se trouver obligés de mener des actions contre «l'illégitimité politique», les «génocides», «les pénuries alimentaires de masse», et les «violations des accords internationaux»*"³. Pour les "libéraux", que l'on qualifie également volontiers de "multilatéralistes", il est au contraire impératif de considérer l'environnement international dans la totalité de son spectre, c'est-à-dire des traditionnelles conflictualités politico-militaires aux concurrences économiques ou culturelles. Avec comme postulat que "*les Etats-Unis ne peuvent ni se retirer entièrement des affaires du monde ni assurer seuls la défense de leurs intérêts*"⁴, cette école de pensée se distingue par l'accent mis sur les notions d'interdépendance ou de coopération internationale : "*La vision générale est celle d'un monde soumis à une interdépendance croissante dans lequel les Etats-Unis ne peuvent plus poursuivre une politique autarcique*" souligne un rapport américain récent⁵. Notons simplement avec ses auteurs que la plupart des "*stratégies multilatéralistes admettent les mêmes changements fondamentaux dans le domaine de la sécurité internationale (que les «unilatéralistes»)* mais diffèrent dans les implications tirées de ces changements et dans l'ordre des priorités fixées."⁶ Tout se passe donc comme si la fin de l'ordre bipolaire avait donné naissance à une situation de fait, le désordre international, dont la maîtrise fonde aujourd'hui tout ou partie des analyses et des pratiques internationales.

2. Parmi les représentants les plus "au goût du jour" de cette pensée, on peut citer Huntington (S.), "Why International Security Matters", *International Security*, Vol. 17, printemps 1993 ; voir du même auteur, "The Clash of Civilization ?", *Foreign Affairs*, été 1993. Voir aussi l'un des chefs de file de l'école néoréaliste, Kenneth Waltz, cité notamment in : Mueller (J.), "Le concept de puissance et la politique internationale depuis la fin de la guerre froide", *Etudes internationales*, Vol. XXVI, n° 4, décembre 1995.

3. Kagan (R.), "The Case for Global Activism", *Commentary*, septembre 1994, p. 43.

4. Kohout (J.- J.) *et al.*, "Alternative Grand Strategy Options for the United States", Rapport du National Institute for Public Policy, (Fairfax, Virginie) publié in : *Comparative Strategy*, Vol. 14, n° 4, octobre-décembre 1995, p. 402 et suivantes.

5. *Idem.*

6. *Ibid.*

I - LA "POLITIQUE" DU DÉSORDRE INTERNATIONAL

Force est de constater que l'école multilatéraliste a trouvé un large écho chez les praticiens. Appréhender le "désordre international" et l'interdépendance qu'il engendre devient un devoir d'Etat et devient la base des stratégies nationales de long terme. "*Compte tenu de la croissance du commerce, des investissements, des marchés des devises, de la dette internationale, des liens technologiques et des systèmes globaux de transports et de communications, nous ne pouvons nous désengager du monde*", prévenait, il y a quelques années, le sous-secrétaire d'Etat américain au commerce⁷. Les discours centrés sur la sécurité internationale comme les arguments présentés par les principales puissances en faveur des actions militaires multinationales par exemple, disent "prendre acte" de ce nouvel état de "désordre". Nombre d'actions onusiennes ont ainsi puisé leur légitimité dans les schèmes proposés par les principales puissances, au premier rang desquelles les États-Unis, autour du besoin d'une "sécurité collective" engendré par un "désordre" croissant⁸.

Dans le même sens, un rapport de la *Brookings Institution* décrivait en 1992 une évolution profonde de l'équilibre international, suscitée notamment par le caractère imprévisible de l'évolution politico-stratégique en Russie, par le statut incertain de l'arme nucléaire et par les risques accrus de prolifération des technologies nucléaires. Dans un monde que les auteurs de l'étude estiment dominé par l'avènement d'une économie globale, par une révolution des techniques d'organisation et par les "contraintes écologiques" croissantes, la collaboration internationale à grande échelle apparaît comme le moyen privilégié de résoudre les problèmes de sécurité :

*"La reconfiguration de l'establishment militaire soviétique, l'interaction des forces stratégiques, la diffusion inexorable des technologies de l'armement, le défi de la biotechnologie, et la menace d'un élargissement des violences civiles sont tous par essence des problèmes de contrôle. Ces problèmes seront résolus de concert ; (...) Dans le cadre d'un régime de sécurité collective, l'usage de la force militaire par les États-Unis — ou par toute autre nation — doit se faire en dernier recours et n'être invoqué que lorsque les sanctions politiques ou économiques ont échoué."*⁹

7. Garten (J.), *A Cold Peace : America, Japan, Germany and the Struggle for Supremacy*, New York, Times Books, 1992, p. 226, cité in : Kohout (J.- J.) et al, Art. cit., p. 404.

8. "Aurait-on jamais évoqué la construction urgente d'un « nouvel ordre international » sans la crise du Golfe ?" s'interroge Marcel Merle : "Non seulement la crise du Golfe a fourni l'occasion de prendre une initiative, mais elle a aussi déterminé les conditions dans lesquelles le problème a été posé". Et de rappeler que "ce ne sont pas des théoriciens, prophètes, utopistes ou visionnaires, qui ont lancé la formule et porté le débat sur la place publique. Ce sont des hommes d'Etat qui ont pris publiquement position, à un moment précis de l'histoire, en faveur d'un "nouvel ordre international". Merle (M.), *La Crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Paris, Economica, Coll. Politique comparée, 1991, p. 21.

9. Carter (A.- B.), Perry (W.- J.), Steinbruner (J.- D.), *A New Concept of Cooperative Security*, Washington D.C., Brookings Institution, 1992, p. 58 et 25.

Rien ne distingue ce rapport des nombreux autres textes produits sur la question : il est en effet très représentatif des termes dans lesquels se pose le débat aux États-Unis. Si ce n'est le fait cependant qu'il a été rédigé conjointement par William Perry et Ashton Carter (respectivement secrétaire américain à la Défense et titulaire du poste de sous-secrétaire d'Etat à la Défense, chargé de la politique de sécurité internationale) ; tous deux accompagnés par le directeur des études de politique étrangère de la *Brookings Institution*, John Steinbruner. Plus qu'un rapport supplémentaire, ce texte prend ainsi valeur de véritable guide de conduite de l'action américaine pour les années à venir. On y pressent toute l'importance donnée à la représentation collective des questions de sécurité internationale, débouchant à terme sur une vision commune aux "alliés" d'un ordre à rétablir et de la manière de procéder.

Les réflexions de type "multilatéraliste" prennent ici une première dimension "opérationnelle" qui va désormais teinter l'ensemble du discours américain. La référence à l'action collective vise pour l'essentiel à "prévenir la menace" avant qu'elle ne se déclare et doit, comme le soutiennent ces auteurs, s'inscrire pleinement dans les moyens d'action de la politique étrangère américaine :

*"La plupart des tentatives de restructuration de la politique de défense américaine ont consisté à redéfinir la menace : reconstitution d'une superpuissance russe, pour les forces nucléaires ; une ou plusieurs répétitions de la guerre du Golfe pour les forces conventionnelles. L'idée selon laquelle la politique de sécurité américaine devrait viser principalement à empêcher que de telles menaces ne resurgissent n'est pas encore passée"*¹⁰.

Cette idée d'une action "en amont" de la menace montre le passage d'une démarche qui se veut seulement "descriptive" des évolutions en cours, à la mise en place d'un véritable modèle d'explication du monde. La multiplication des interventions sur les modes collectifs de gestion des crises ou la mise en accusation d'un certain nombre de "pays sans principes" (*Rogue Nations*) qu'il faut faire revenir dans le concert des nations s'inscrivent dans cette évolution et confèrent à la notion de désordre international un caractère essentiellement normatif. L'appréciation des "éléments du désordre mondial" se fait désormais ouvertement en référence à une situation internationale qui doit apparaître comme la norme politique du moment. Un article récent de l'ancien directeur de la CIA, Robert Gates illustre bien cette idée :

*"Les éléments du désordre mondial (...) ne sont en fait que de gros nuages qui viennent troubler une période exceptionnelle d'épanouissement politique et économique dans l'histoire de l'humanité. Le problème qui se pose aux gouvernements est de savoir repérer ces nuages à temps, de les garder à distance ou, à défaut, d'être capable de les dissiper avant qu'ils ne causent trop de dégâts."*¹¹

10. *Idem*, p. 5.

11. Gates (R.), "Le renseignement, la communauté internationale et le nouveau désordre mondial", *Défense Nationale*, avril 1996, p. 156.

Le nécessaire retour à un modèle exemplaire

Cette lecture du désordre mondial s'est trouvée en quelque sorte officialisée dès juillet 1994 avec la publication (mise à jour annuellement) par la Maison-Blanche d'une "*National Security Strategy of Engagement and Enlargement*" qui vise à adapter la politique américaine aux nouvelles conditions géopolitiques. L'invocation de valeurs collectives devient ici le moyen privilégié de promouvoir et de défendre au moindre coût les intérêts nationaux américains : "*Notre administration est résolue (...) à exercer notre suprématie dans le monde d'une manière qui reflète nos meilleures valeurs nationales et qui assure la sécurité de ce (...) pays. (...) Ceci illustre la façon dont nous intégrons notre engagement en faveur de la promotion de la démocratie et l'accroissement de la prospérité américaine avec nos exigences de sécurité dans le but de produire une politique de renforcement mutuel.*"¹² Logiquement le texte présidentiel en appelle au retour à un nouvel ordre mondial qui soit à même de garantir les valeurs propres aux sociétés occidentales et à la société américaine en particulier. Il s'agit tout simplement d'imposer comme modèle universel "*la communauté des démocraties de marché respectueuses des droits de l'Homme et de l'environnement.*"¹³ La fusion de ces valeurs (couple démocratie-libéralisme économique) et de la notion d'ordre international doit guider, souligne le texte, la recomposition du paysage international.

*"Notre objectif de long terme est un monde dont chacun des acteurs majeurs sera démocratique, avec beaucoup d'autres pays désireux de se joindre à cette démocratie de marché. (...) Poursuivre les progrès vers la démocratie et le marché enregistrés dans notre hémisphère est une préoccupation centrale qui sous-tendait la décision présidentielle d'accueillir le Sommet des Amériques en décembre 1994. Dans la logique de ces efforts, nous devrions veiller aux pays dont l'entrée dans le camp des démocraties de marché pourrait influencer l'orientation future d'une région entière."*¹⁴

La promotion des "démocraties de marché" se trouve donc consacrée en tant qu'"approche régionale intégrée" pour chacune des régions examinées. Ainsi :

*"Des économies européennes vivantes signifient plus d'emplois pour les Américains chez nous. Avec l'effondrement de l'empire soviétique et l'émergence simultanée de nouvelles démocraties, les États-Unis ont une chance unique de contribuer à une Europe libre et unie. Notre but est une Europe intégrée et démocratique coopérant avec les États-Unis pour garder la paix et promouvoir la prospérité."*¹⁵

12. "*A National Strategy of Engagement and Enlargement*", White House, Février 1996, p. 35.

13. *Idem*, p. 32

14. *Idem*, p. 33.

15. *Idem*, p. 35.

De la même façon :

*“L’Asie orientale est une région à l’importance croissante pour la sécurité et la prospérité des États-Unis ; nulle part ailleurs les différents fils de notre stratégie à trois mouvements ne sont aussi étroitement liés, ni le besoin pour la poursuite de notre engagement aussi évidente. Maintenant plus que jamais, la sécurité, l’ouverture des marchés et la démocratie marchent main dans la main dans notre approche de cette région dynamique.”*¹⁶

L’Afrique enfin est vue comme l’un des plus grands défis adressés à la stratégie d’*Engagement and Enlargement* :

*“A travers toute l’Afrique, les États-Unis cherchent à soutenir la démocratie, un développement économique durable et la résolution des conflits par la négociation, la diplomatie et le maintien de la paix. (...) Nous chercherons simultanément (...), à répondre à ces défis et à créer une synergie qui puisse stimuler le développement, faire renaître les sociétés et bâtir l’espoir.”*¹⁷

Aux yeux des responsables américains, cet activisme politique trouve sa justification dans l’interdépendance croissante des nations et dans le constat d’une globalisation des enjeux. A ce titre, l’annonce d’une politique étrangère américaine “nouveau style” apparaît bien comme le signe d’une réussite de la vision “libérale”, “multilatéraliste” du monde. L’heure n’est plus à traiter des problèmes séparément mais bien à prendre en compte le fait que “*la ligne qui sépare les politiques intérieure et extérieure disparaît progressivement*”¹⁸.

Sans doute peut-on voir l’une des manifestations les plus concrètes de ce mot d’ordre général dans la mise en place de la zone de libre-échange nord américaine (ALENA). Pour Alfredo Valladão, dès la présidence de George Bush, “*l’ALENA et son extension à terme à l’ensemble du continent américain, représentait ainsi une pièce essentielle dans la lutte contre l’isolationnisme à l’intérieur et le protectionnisme dans et hors des États-Unis.*”¹⁹ Et de citer le président Républicain qui voyait dans l’ALENA un moyen de “*renforcer notre position (...) de marché le plus grand et le mieux intégré du monde. (...) Mon intention est d’utiliser notre alléchant marché intérieur comme base d’une politique de libre-échange musclée.*”²⁰ C’est cette stratégie qu’endossera Bill Clinton, non sans avoir pris soin au préalable de désamorcer une vivace opposition intérieure en invoquant les “contraintes” de la mondialisation²¹.

16. *Idem*, p. 39.

17. *Idem*, pp. 43-44.

18. *Idem*, p.i.

19. Valladão (Alfredo G.-A.), *Le retour du Panaméricanisme, La stratégie des États-Unis en Amérique latine après la guerre froide*, Les Cahiers du CREST, Palaiseau, CREST, La documentation française, 1995, p. 21.

20. George Bush cité par Valladão (A.), *op. cit.*, p. 21.

21. *Idem*, pp. 22-29.

II - INTERDÉPENDANCE ET PROLIFÉRATION : LA "THÉMATIQUE" DU DÉSORDRE INTERNATIONAL

Ces dernières années ont vu la montée en puissance sur la scène internationale d'un certain nombre de préoccupations qui viennent conforter le paradigme dominant. En particulier, la possibilité pour tout pays d'accéder aux technologies les plus performantes, dans des domaines jusqu'ici réservés aux puissances traditionnelles (électronique de pointe, propulsion des missiles, techniques spatiales notamment) conférerait un caractère radicalement nouveau aux menaces qui pèsent sur la sécurité internationale. Ces technologies échapperaient non seulement aux techniques classiques de contrôle d'exportation, tel le régime du COCOM à l'œuvre pendant la guerre froide, mais aussi à tout contrôle de nature gouvernementale. Simples produits soumis à l'échange ou à l'achat-vente sur les marchés internationaux, les hautes technologies confirmeraient ainsi la remise en cause des souverainetés classiques. Aux prises avec des difficultés financières croissantes, les pays détenteurs de hautes technologies céderaient aux pressions exercées de tous côtés par des clients de plus en plus nombreux ... et intéressants. Cette banalisation des hautes technologies rendrait désormais inefficace tout embargo à destination d'un seul pays pour des techniques de toute façon largement diffusées pour certaines d'entre elles. Au cœur des inquiétudes occidentales, l'interdépendance ainsi créée nécessiterait d'accroître l'effort "coopératif"²² ainsi que la mise en place de nouveaux régimes collectifs, sorte de régimes de "bonne conduite" étendus au maximum de pays et qui pourraient ainsi prendre la place des anciennes alliances pour le contrôle des transferts sensibles.

Inaugurée avec l'expansion des technologies nucléaires, la lutte contre la prolifération constitue donc la base principale d'accords élargis à d'autres domaines d'application, à mesure que se diffusent les technologies susceptibles de déstabiliser les équilibres militaires régionaux ou de représenter une menace pour les principales puissances. Cette lutte contre la prolifération revêt pour les grandes puissances un caractère régulateur qui tire sa légitimité du nouveau "désordre international" et qui dépasse le seul aspect préventif que celle-ci semble lui conférer.

Un exemple de "nouvelles menaces" sur la sécurité internationale

Trois types de technologies — la technologie des missiles et des lanceurs spatiaux, les images satellitaires à haute résolution et la navigation par satellite — sont l'objet d'une étroite surveillance. Combinées entre elles, ces techno-

22. C'est notamment l'objectif du programme américain dit de "réduction coopérative de la menace" ou programme Nunn-Lugar, du nom des deux sénateurs à l'origine du texte. Celui-ci prévoit plus de 1,5 milliard de dollars en 1996 pour empêcher toute prolifération de technologies sensibles ou de matériaux fissiles à partir des républiques composant l'ex-Union soviétique.

logies rendent théoriquement possible pour un pays sans base industrielle la mise au point de missiles guidés relativement précis (100 mètres) à peu de frais. Leur seule diffusion est donc jugée comme porteuse d'une menace potentielle pesant par exemple sur des troupes militaires engagées sur des théâtres d'opération²³.

La frontière séparant l'utilisation civile de l'utilisation militaire apparaît aisément franchissable et plusieurs pays sont désormais ouvertement suspectés de dissimuler derrière des programmes de fusées spatiales le développement de missiles balistiques. Des mesures visent depuis plusieurs années à limiter de tels transferts de technologie. En particulier, une procédure internationale de contrôle, le "régime de contrôle des technologies balistiques", mieux connue sous son acronyme anglais *MTCR* (pour *Missile Technology Control Regime*) a été adoptée en 1987. Organisé sous l'impulsion des États-Unis, ce "régime" compte aujourd'hui 28 membres qui s'engagent à "limiter les risques de prolifération des armes de destruction massive (nucléaires, chimiques ou biologiques), en contrôlant les transferts [de technologie] qui pourraient contribuer à la mise au point de vecteurs (autres que des avions pilotés) pour de telles armes." Elargi en 1993 à tous les types de transferts technologiques, désormais considérés au cas par cas, le texte vise ainsi à tarir l'ensemble des programmes jugés dangereux et empêche *de facto* toute acquisition de technologie pour le développement de lanceurs hors du club des quelques nations spatiales²⁴.

Il reste que la forte demande en technologies ou en compétences, qu'elle provienne d'Asie, du Moyen-Orient ou d'Amérique du Sud, associée à des programmes spatiaux en pleine expansion, comme c'est le cas par exemple pour l'Inde ou le Brésil, pose la question de l'efficacité et de la signification de telles interdictions, ne serait-ce qu'en raison des pressions à l'exportation suscitées en occident par la chute constante des budgets nationaux de R&D et de défense. Tout marché est bon à prendre, et il suffit de voir les compétitions internationales en cours ; par exemple pour équiper le Brésil d'un système de

23. Depuis quelques années, cette perspective, sans être autrement précise dans l'évaluation de la menace réelle suffit à alimenter un débat politique sans fin sur la mise au point de systèmes de défense anti-missiles de grande envergure, aux États-Unis notamment. La centrale de renseignement américaine a dressé en 1995 une liste d'une vingtaine de pays éventuellement capables d'utiliser des missiles guidés. Malgré son caractère disparate (s'y mêlent à la fois des missiles à longue portée et des missiles tactiques) et fondamentalement incertain, cette estimation définit la "menace" telle qu'elle est envisagée outre-Atlantique dans les quinze prochaines années et alimente la controverse politique. En tout état de cause, cette "typologie" est à la base des efforts américains actuels visant à "clarifier" le traité ABM signé avec l'Union soviétique en 1972 (ce texte régit notamment le déploiement des systèmes anti-missiles). Entretien, National Security Council, Washington D.C., mars 1996.

24. Ainsi, la Russie a-t-elle dû finalement suspendre une vente de moteurs cryogéniques à l'Inde en 1994, pour lever les sanctions imposées en retour par les États-Unis sur le programme spatial russe au nom du *MTCR*. Des sanctions parallèles ont été infligées jusqu'en mai 1994 à l'*Indian Space Research Organization* dont le programme de lanceur spatial avait été officiellement à l'origine de la transaction.

surveillance global comprenant, entre autres, des satellites d'observation (dont la mission va du suivi écologique à la surveillance des frontières) ou des systèmes de positionnement pour le trafic aérien ; ou pour l'équipement éventuel du Moyen-Orient, notamment en moyens d'observation²⁵, pour prendre la mesure des difficultés à réguler de tels échanges.

Des pratiques ambiguës

Les autorités américaines elles-mêmes, si promptes à s'ériger en "gardiens du temple", n'hésitent pas à nuancer leurs positions de principe quand le besoin s'en fait sentir. Il en va par exemple ainsi dans le secteur de l'observation spatiale à haute résolution, dont l'usage a toujours été l'un des plus jalousement protégés par les États-Unis et qui pourtant vient de voir son entrée sur le marché commercial autorisée par une décision présidentielle américaine de mars 1994. A la fin de 1995, neuf licences avaient déjà été accordées par le Département américain du commerce permettant l'exploitation commerciale des images à haute résolution²⁶. Dans le même sens, il faut citer l'évolution de la position américaine dans le domaine de la localisation par satellite, avec le système de navigation par satellite GPS-Navstar (*Global Positioning System*). Rien ne laissait *a priori* présager de l'ouverture d'un système qui est d'origine militaire et qui ajoute à la précision de la localisation celle de la précision des frappes²⁷. Mais, outre le guidage précis de munitions ou de bombes munies de dispositifs de pointage par satellite sur des cibles préalablement repérées, ce système trouve également de nombreuses autres applications, notamment dans le domaine civil et commercial. Compte tenu d'une domination commerciale déjà bien assise, le GPS est en passe de devenir *de facto* un quasi-monopole américain sur le marché international. Depuis l'entrée du Département du commerce dans la structure de contrôle du GPS l'année dernière, les évaluations sur l'exploitation commerciale et industrielle du système se sont multipliées. Selon ces études, les enjeux ne sont pas minces. Le *US GPS Industry Council* estime par exemple le marché actuel à 1,25 milliard de dollars avec une "explosion" à 8,5 milliards en 2005. Le trafic aérien ne compterait alors que pour 4,5 % du marché, les applications dans l'ensemble des transports ou "de loisirs" l'emportant largement.

25. Pour lesquels, Israël se propose d'être le fournisseur principal avec l'annonce d'une mise sur le marché d'images d'environ deux mètres de résolution. Pour mémoire, à l'heure actuelle aucun système civil existant n'offre une résolution de moins de 10 mètres (SPOT).

26. Dans ce lot, cinq permettent la plus haute résolution autorisée (1 mètre), les quatre autres concernant des résolutions plus basses (3-5 mètres) pour l'observation de larges zones ou des océans.

27. A l'origine, le système GPS venait compléter la mission des satellites de renseignement qui devaient en quelque sorte retrouver leur mission première, le repérage des cibles pour des frappes potentielles.

Par delà le déterminisme technologique

L'apparent déterminisme technologique, qui motiverait la lutte contre la prolifération, ne peut masquer l'existence sous-jacente de politiques étatiques volontaristes qui visent aussi à adapter l'outil industriel aux nouveaux enjeux internationaux. Les exemples récents ne manquent pas qui témoignent des motivations nombreuses que peut revêtir le contrôle des échanges internationaux.

L'ère du fameux "rideau de titane" érigé autour de l'avance technologique américaine²⁸ semble aujourd'hui révolue. Il ne s'agit plus aujourd'hui de se contenter de profiter d'un avantage technologique ou militaire en contrôlant sa diffusion. Il faut désormais adopter une politique "active", visant à limiter l'apparition de capacités indépendantes susceptibles d'entraîner hors de l'influence américaine nombre de pays traditionnellement clients des États-Unis.

Cette stratégie s'est par exemple récemment trouvée mise en évidence par la solidité dont a fait récemment preuve l'axe Paris-Bonn autour de nouveaux programmes spatiaux, alliance renforcée par l'attention nouvelle manifestée par la Grande-Bretagne à cette évolution. Une sorte de contre-offensive américaine s'est alors mise en place par étapes. Outre l'annonce de systèmes d'observation commerciaux aux performances équivalentes aux systèmes européens mais censément moins coûteux, les autorités américaines viennent de proposer la déclassification de certaines images d'un mètre de résolution en provenance des satellites militaires. Officiellement inspirée par le souci de pouvoir "partager" sans contrainte l'information stratégique avec les alliés²⁹, cette mesure n'est pas sans inquiéter jusqu'aux industriels américains eux-mêmes qui y voient une source de concurrence pour les systèmes civils.

Bien sûr, cet "effort d'ouverture" pratiqué par les Américains et le feu vert donné par Bill Clinton à la "prospection commerciale" va bien au-delà de la mise en place d'une simple politique sectorielle. Ce virage américain, inattendu *a priori*, coïncide avec l'apparition d'un éventuel potentiel technologique européen et témoigne d'une réévaluation profonde des enjeux politico-stratégiques attachés à cette évolution. Au plan strictement militaire d'abord, la surveillance constante de la Russie par une batterie de moyens sophistiqués et coûteux cède le pas à l'utilisation d'outils flexibles d'information tactiques ou de théâtre. Pour les autorités américaines, maintenir une emprise sur l'évolution des programmes l'emporte désormais clairement sur le caractère hautement stratégique et symbolique que revêtait l'observation

28. Selon l'expression en vigueur dans l'entourage du Président Nixon et qui tint lieu de doctrine unique pendant de nombreuses années vis-à-vis des transferts de technologies.

29. La proposition serait inspirée d'un document émanant du *National Reconnaissance Office* (l'organisation en charge des satellites de reconnaissance américains) intitulé "Burden Sharing and Imagery Products". *Military Space*, 21 août 1995, p. 8.

satellitaire pendant la guerre froide³⁰ et qui les avait conduites à nier l'existence même de tout programme de ce type jusqu'en 1992. D'où l'importance des efforts entrepris pour convaincre les Européens de ne pas s'engager seuls dans de tels développements :

*"A la fois du point de vue de l'unité et de l'économie de l'alliance (atlantique), il serait fort grave que l'OTAN décide de s'engager dans des programmes indépendants de satellites de reconnaissance et de télécommunication. Je suis convaincu que l'Europe ne voudra pas ou ne pourra pas consacrer les ressources nécessaires pour accumuler le type de moyens que nous avons. Dès lors, nous devrions nous diriger vers un partage plus grand des technologies et de la production pour inciter l'OTAN à nous rejoindre à travers des programmes coopératifs transatlantiques."*³¹

En justifiant de la sorte la vente de systèmes ou le partage de technologies pour éviter l'essor de programmes échappant à tout contrôle, le concept de lutte contre la prolifération des technologies sensibles devient ainsi pour le moins "réversible". On peut voir une autre manifestation spectaculaire de cette flexibilité dans l'ouverture récente du marché international des lancements accordée par les États-Unis à la Russie, à l'Ukraine et à la Chine, décision qui eût paru impensable il y a encore 10 ans³². Cette ouverture, officialisée par l'accord de Vancouver signé en 1993 par Bill Clinton et Boris Eltsine, a fondamentalement modifié les conditions de "partage" du marché jusque là en vigueur entre Américains et Européens, prenant complètement à contre-pied ceux qui, en Europe, tablaient sur une fidélité américaine à la logique des blocs. Véritable cheville ouvrière de ce premier accord, un contrat d'exclusivité a été passé par la firme Lockheed-Martin avec les firmes russes Krounitchev et Energia pour la commercialisation de leurs fusées Protons dans le monde entier. Ce contrat a même donné lieu à la création d'une société commune, *LKE*, dont le siège est à San Diego en Californie. Une autre entente du même type, dont les modalités sont en cours de négociation, s'est dessinée entre le constructeur américain Boeing et l'ukrainien Zenit.

Cette évolution générale n'exclut pas bien sûr les différends au niveau national, entre les industriels notamment, sur l'évaluation des bénéfices à tirer d'un tel élargissement. Aux États-Unis aujourd'hui, l'abaissement des coûts de lancements n'est pas apprécié de la même façon par les constructeurs de satellites et par les constructeurs de lanceurs. La fin de l'année dernière a

30. C'est par exemple U. Alexis Johnson, sous-secrétaire aux Affaires politiques au Département d'État américain nommé par John Kennedy à la tête du programme de coordination des satellites-espions, qui se rappelait avoir montré aux alliés britanniques les photos prises par satellite des missiles soviétiques à Cuba, "*pas tant pour les montrer, que pour montrer aux Anglais combien nous étions bons.*" Entretien, 31 juillet 1990.

31. Déclaration du directeur de l'agence de renseignement américaine, John Deutch, Atlanta, 22 mai 1996.

32. Ces pays se sont vus autorisés chacun, par le biais d'accords strictement bilatéraux, une vingtaine de lancements chacun d'ici l'an 2000.

ainsi vu s'affronter au plus haut niveau les représentants des principales firmes aérospatiales sur les quotas de lancement accordés à l'Ukraine. L'entreprise Hughes, premier constructeur de satellites de télécommunications dans le monde, a notamment joué un rôle actif en faveur d'une ouverture plus large, tandis que les dirigeants de McDonnell Douglas, dont une part importante de l'activité consiste en lancements spatiaux, s'opposaient officiellement à une telle perspective. Cette controverse a bloqué l'ensemble des négociations intergouvernementales pendant près d'un mois, avant que l'administration Clinton ne se prononce finalement en faveur de l'ouverture. La réévaluation des principes classiquement liés à la défense de "l'intérêt national", comme la préservation de la base industrielle stratégique, s'opère donc sur un rythme accéléré, au point qu'elle peut surprendre jusqu'aux industriels eux-mêmes. Ainsi dans ce cas, la position défendue par McDonnell Douglas au titre du "maintien de la base industrielle stratégique nationale", n'a-t-elle suscité pour toute réponse qu'une mise au point de la Maison-Blanche incitant désormais cette firme à épouser les stratégies de *Joint Ventures* inaugurées par ses concurrentes, Lockheed-Martin et Boeing, et jugées désormais plus importantes pour la "sécurité nationale"³³. On voit ce même souci de "réalisme" pointer également en Europe où l'on a récemment appelé les industriels du lancement à étendre les collaborations avec des firmes russes ou ukrainiennes.

Autre sujet d'actualité, la mise à disposition des nouveaux moyens de navigation par satellite traduit bien le soin minutieux avec lequel les autorités américaines entendent désormais combiner *leadership* stratégique et commercial. La protection militaire du système, qui diminue la précision des satellites pour les utilisateurs non autorisés, vient ainsi d'être ouvertement considérée comme un obstacle sur la voie d'une standardisation du système américain³⁴. Comme dans le cas du renseignement, l'intérêt national des États-Unis semble commander ici de "*développer une vision stratégique qui intègre une large gamme d'intérêts commerciaux, civils et militaires, à la fois au plan national et international, au prix s'il le faut de quelques aménagements militaires. Il*

33. *Space News*, 13-26 novembre 1995 ; 5-11 février 1996.

34. Selon un rapport récent publié sur demande du Congrès américain par les académies des sciences et d'administration publique, "*L'usage sélectif est un obstacle important à l'amélioration du système GPS et décourage toute velléité étrangère de reposer sur le système.*" La diffusion des technologies différentielles et la mise en place d'un système russe équivalent "ouvert", *Glonass*, a conduit les rapporteurs à reconsidérer le maintien d'une protection d'accès militaire : "*La mise en œuvre continue de la procédure 'd'usage sélectif' peut nuire aux développements des utilisations civiles. (...) L'usage sélectif nourrit les doutes apparus à l'étranger sur l'engagement des EU à offrir le GPS comme ressource générale dans l'avenir. (...) Le maintien de l'usage sélectif, souligne le rapport, a eu et continuera d'avoir pour effet d'encourager la prolifération des systèmes différentiels et stimule les projets visant à se passer du GPS.*" Or, "*L'adhésion internationale au système GPS permettra d'accroître le leadership américain au plan technologique et commercial, dans les domaines de l'aviation civile ou des communications — domaines où les États-Unis ont des intérêts majeurs.*" *The Global Positioning System, Charting the Future*, National Academy of Public Administration, National Research Council, Congress of the United States, Department of Defense, mai 1995, pp. VI-IX.

*faudra élaborer de nouvelles stratégies (...) ce qui, concède le rapport, exigera "une nouvelle doctrine, un nouvel équipement et de nouvelles procédures d'entraînement."*³⁵

Alors que les discussions sur les risques de prolifération liés à une telle mesure semblaient donc tourner au débat d'experts³⁶, un dernier rapport modérait pour sa part les perspectives "d'ouverture" du système en prônant une plus grande progressivité dans la mise en place de la nouvelle politique : *"Le risque d'encourager la prolifération d'armements utilisant le GPS doit être mis en balance avec les bénéfices tirés de l'établissement du système comme standard international. Dans le cadre de cette évaluation, toute décision sur l'accès sélectif doit prendre en compte l'intérêt pour les États-Unis de travailler avec les autres pays pour organiser l'environnement international autour du GPS — et pas seulement se baser sur les risques militaires individuels et des bénéfices économiques aléatoires."*³⁷

En l'espèce, la marge de manœuvre dont semblait disposer la puissance publique paraissait étroite entre un repli sur les seules considérations militaires prônées par les défenseurs de la protection des données GPS et les "affres" de la prolifération que ceux-ci promettent dans le cas d'un abandon total des procédures actuelles. Une décision présidentielle intervenue le 30 mars 1996, mettait pourtant provisoirement fin à ce débat en réaffirmant la vocation commerciale du système GPS, et notamment sa gratuité d'accès, et en donnant quatre ans au Pentagone pour préparer une levée totale de la procédure "d'accès sélectif". Parallèlement, un veto américain empêche pour le moment l'organisation internationale *Inmarsat* d'équiper certains de ces satellites d'émetteurs de type GPS, susceptibles de faire éventuellement concurrence au système américain.

Ainsi serait-il abusif de considérer l'évolution technologique comme seul facteur de changement dans les relations entre États. Ce serait perdre de vue le poids des considérations politiques qui sous-tendent cette évolution, le cadre général dans lequel ces choix prennent place et les tentatives actuelles de mettre en place de nouveaux principes internationaux.

35. *Idem.*

36. Les conseillers du président Clinton affirmaient alors *"ne pas savoir distinguer entre un éventuel écran de fumée du Pentagone et l'expression de véritables préoccupations d'ordre militaire."* Entretien, Bureau de la politique scientifique et technologique (OSTP), Maison-Blanche, 31 octobre 1995.

37. Pace (S.) et Al., *The Global Positioning System, Assessing National Policies*, Critical Technology Institute, Rand, Santa Monica, 1995, p. XX.

III - LA RÉFÉRENCE AUX "RÉGIMES INTERNATIONAUX"

Le rappel permanent d'un besoin de sécurité collective imprègne largement l'action des grandes puissances, et notamment de la première d'entre elles, sur la scène internationale. Nombre de responsables politiques ou administratifs font volontiers référence à la nécessité de "*coopérer pour satisfaire les besoins des coalitions du 21ème siècle*" et de mettre sur pied des "*procédures et des organisations internationales pour y parvenir*."³⁸ L'avènement de tels "régimes internationaux" s'inscrirait dans une évolution inévitable vers l'interdépendance globale en même temps qu'il prendrait acte d'une érosion croissante des souverainetés étatiques nationales. Une telle affirmation doit être considérée avec prudence comme le montrent les exemples cités qui portent à croire que de tels montages peuvent tout aussi bien consacrer de nouvelles modalités d'action de l'Etat dans un monde aux acteurs de plus en plus nombreux et divers. On l'a vu, la référence au désordre multipolaire, en articulant des sortes de "codes de bonne conduite", fait aussi figure de moyen privilégié pour justifier des prises de positions normatives.

Nombreux aujourd'hui sont les discours qui invoquent le "désordre", cet état de relations entrecroisées non contrôlées par les rapports de puissance traditionnels, pour agir légitimement sur les "valeurs communes" au village planétaire. En fait, cette "nouvelle approche" des relations internationales s'est trouvée formalisée dès avant la "chute du Mur" dans les travaux de plusieurs spécialistes américains des relations internationales. Ainsi voit-on la notion de "régime international" introduite dès la fin des années soixante-dix par Robert Keohane et Joseph Nye³⁹ notamment, qui le définissaient alors comme une "*gamme d'arrangements dominants [incluant] des réseaux de règles, de normes et de procédures susceptibles d'imposer une régulation des comportements et de contrôler leurs effets*."⁴⁰ Dans l'esprit de ces spécialistes, la notion de régime est directement liée à la notion d'ordre international : "*Nous étudions les régimes internationaux parce que nous voulons comprendre la notion d'ordre dans la politique mondiale*" affirme d'emblée R. Keohane⁴¹. Dans ce "monde anarchique" affirme un autre auteur dès 1982, la notion de régime doit s'enraciner "*dans une conception classique de la politique internationale vue comme un ensemble de relations entre entités souveraines dédiées à leur auto-préservation (Self-preservation), capables de compter sur elles-mêmes en ultime recours et préparées à recourir à la*

38. Intervention du vice-président du conseil scientifique du Département de la Défense américain, colloque U.S. CREST, 17-19 avril 1996.

39. Chargé des "affaires de sécurité internationale" au Pentagone jusqu'en décembre dernier.

40. Keohane (R.), Nye (J.), *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977, p. 19. Voir également le travail collectif dirigé par Krasner (S.), *International Regimes*, Ithaca, London, Cornell University Press, 1995 (1983 pour la première édition), 372 p.

41. Keohane (R.), "The Demand for International Regimes", *International Organization*, 36, 2, printemps 1982, repris in : Krasner (S.), *op. cit.*, p. 116.

force.⁴² D'autres auteurs estiment donc y voir un véritable facteur d'ordre puisqu'il conduit les partenaires "à toujours se percevoir contraints par des principes, des normes et des règles qui autorisent ou proscrivent certains comportements."⁴³

Ainsi se trouvait balisé dès les années quatre-vingt le champ dans lequel les relations internationales étaient appelées à s'organiser, régies selon les cas par des textes ou des ensembles de "principes" plus ou moins formalisés⁴⁴. Dans le domaine de la sécurité, cette capacité à imposer les "rules of the road" apparaît bien sous ce double jour qui établit des règles de comportements internationaux tout en préservant l'avance technologique des grandes puissances garantes de l'ordre établi. Ainsi, c'est au nom de la lutte contre la prolifération que l'on ouvre à la Russie le marché des lancements, sous peine de voir les meilleurs ingénieurs russes chercher asile dans des pays potentiellement hostiles. Paradoxalement, c'est, explique-t-on aux États-Unis, dans un semblable souci de lutte contre l'apparition de capacités technologiques endogènes un peu partout dans le monde, que l'on procède par exemple à l'élargissement de l'utilisation du GPS ou la mise sur le marché d'images satellitaires à un mètre de résolution. Et de souligner qu'en acceptant en 1994 d'accorder des licences commerciales aux fabricants de satellites, le gouvernement américain prenait aussi bien soin d'imposer certaines règles d'accompagnement, telles le maintien d'un codage des données ou de leur format, le suivi des ventes ou la capacité d'interrompre le service à tous moment jugé utile par le gouvernement. De telles mesures visent bien sûr à contrôler *de facto* l'usage de ces techniques par les clients étrangers, mais ce faisant, elles permettent en même temps de renforcer la légitimité de l'action américaine aux yeux des alliés. Pour apparaître ainsi pleinement justifiées, ces nouvelles règles du jeu n'en prennent pas moins pour cible générale toute concurrence susceptible de modifier durablement les rapports de puissance dans ce domaine. Comme certains analystes américains le suggéraient donc non sans un certain humour, "une adhésion aux nouveaux régimes peut imposer un peu d'ordre sur les transactions et les relations internationales."⁴⁵

42. Stein (A.), "Coordination and Collaboration : Regimes in an Anarchic World", *International Organization*, 36, 2, printemps 1982, repris in : Krasner (S.), *op. cit.*, p. 116.

43. Hopkins (R.), Puchala (D.), "International Regimes : Lessons from Inductive Analysis", in : Krasner (S.), *op. cit.*

44. Le MTCR résulte ainsi de négociations menées entre le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, la Grande-Bretagne et les États-Unis dès 1983, conduisant quatre ans plus tard à la signature d'un texte qui fait aujourd'hui office de règles du jeu international.

45. *Idem.*

Une relation dynamique de l'Etat et de son environnement

La capacité des principales puissances, même contraintes par leur environnement, à imposer une nouvelle "grammaire" des relations internationales met du même coup en évidence le caractère relativement artificiel des débats qui mettent aux prises "réalistes" et "libéraux" outre-Atlantique. L'Etat qui, au grand dam des "libéraux", garde un important pouvoir de régulation ne vise pas moins à adapter ses moyens d'action à de nouveaux impératifs stratégiques, au prix de l'abandon de certaines traditions chères aux "réalistes". L'interdépendance croissante à laquelle donne lieu par exemple la diffusion des hautes technologies rend progressivement toute notion de "contrôle" obsolète, y compris par le pays détenteurs des "clefs" du système. Il n'apparaît plus concevable aujourd'hui d'interrompre brutalement le service rendu par les constellations de satellites GPS, sous peine d'une désorganisation complète du trafic aérien par exemple, dont les États-Unis seraient sans doute les premières victimes. De cette manière, l'Etat-nation semble pris dans un réseau aux mailles sans cesse plus serrées, qui peut apparaître somme toute comme l'un des modes de régulation les plus efficaces des politiques de puissance. La situation créée par cette perte relative de souveraineté a incité les grandes puissances à être les premières à en dessiner les contours. La mise en avant d'un nouveau cadre d'analyse qui insiste sur la marge de plus en plus réduite dont disposerait l'acteur politique aux prises avec des évolutions qui lui échappent, permet de légitimer cette prise d'initiative. La faculté dont font preuve par exemple les autorités américaines à mettre en forme les échanges de technologies au plan international amène à relativiser l'impact de leur diffusion, souvent surestimée, comme facteur de "dilution" des pôles de puissance traditionnels. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la sécurité où l'Etat demeure l'acteur central des changements intervenus ces dernières années, en inaugurant de nouveaux modes d'action sur la scène internationale.

Ce constat limité alimente les réserves plus générales qui ont été faites ces dernières années à l'encontre des théories "globalisantes" selon lesquelles *"la constitution de régimes internationaux se substituerait à l'équilibre des puissances."*⁴⁶ Selon ces critiques, *"les grandes puissances interviennent de manière décisive dans la formation et le développement des 'régimes', elles seules ayant la capacité d'imposer l'adhésion à un ordre international en procurant en retour des 'biens publics' que la majorité des acteurs partageront."*⁴⁷ Ces "biens publics" semblent effectivement bien difficiles à exploiter en dehors d'un cadre d'action défini par quelques gouvernements et dont on peut admettre que *"la nature et l'orientation (...) suivent les projets idéologiques et politiques des principaux acteurs de la politique mondiale."*⁴⁸ Le

46. Comme l'a récemment relevé Bertrand Badie in : *La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, p. 191.

47. De Senarclens (P.), "Ordre et puissance" in : *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*, Mélanges Marcel Merle, Paris, Economica, 1993, p. 117.

48. *Idem*.

concept de désordre international revêt ainsi une signification largement normative qui le rend difficilement utilisable comme tel pour une analyse scientifique des relations internationales actuelles. Il imprègne particulièrement l'action politique de la première puissance mondiale, qui conçoit l'établissement de normes de comportement au plan international comme un moyen privilégié d'imposer une hégémonie devenue très relative. Comprendre "la notion d'ordre dans la politique mondiale" implique donc avant tout de comprendre comment s'établit et se perpétue le principe hiérarchique qui lui est lié.