

DOCUMENTS

MODULE 6: LE MONDE DE L'APRES GUERRE FROIDE

CHAPITRES 1, 2 ET 3, 4

La Fin de l'Histoire et le Dernier Homme

Dans un article célèbre publié en 1975 et intitulé "Ende der Geschichte?", le sociologue Arnold Gehlen avait avancé l'hypothèse d'une fin de l'Histoire, entendez par-là d'un aboutissement final du processus innovatif - qu'il s'agisse d'innovations économiques, politiques, sociales, artistiques ou autres - qui avait marqué l'histoire du monde humain depuis ses origines les plus lointaines. Selon Arnold Gehlen, les sociétés industrielles n'allaient plus que reproduire leurs formes actuelles, et entrer dans l'ère de ce que depuis lors on appelle la 'posthistoire'.

14 années plus tard, Francis Fukuyama allait à son tour publier un article intitulé "The End of History?", un article qui allait provoquer de grandes controverses. Afin de mieux expliquer les idées ébauchées dans cet article, Fukuyama vient de faire paraître un livre intitulé "La Fin de l'Histoire et le Dernier Homme".

Deux questions fondamentales se trouvent au coeur de la discussion de Fukuyama:

1. La démocratie libérale est-elle l'aboutissement final de la philosophie politique?
2. La démocratie libérale peut-elle vraiment satisfaire l'homme?

La démocratie libérale comme aboutissement

Lorsque Fukuyama parle de 'fin de l'Histoire', il ne prétend pas que plus rien ne se passera. Ce qu'il veut surtout dire, c'est que n'apparaîtront plus de nouveaux modèles sociaux, politiques ou économiques. Il serait donc plus exact de parler de fin de l'histoire des idées sociales, politiques ou économiques.

Et à la fin de l'évolution millénaire de ces idées, nous trouvons aujourd'hui l'idée de la démocratie libérale, c'est-à-dire d'une société basée sur les valeurs de li-

berté et d'égalité. Selon l'auteur, de plus en plus de sociétés adoptent ce modèle, et ce d'autant plus volontiers que les grands modèles concurrents, comme p. ex. le communisme, ont, comme chacun a pu le constater, lamentablement échoué.

Encore faut-il distinguer, dans ce modèle de démocratie libérale, le libéralisme économique du libéralisme politique.

Le libéralisme économique

Guerre, science/technologie et capitalisme, telle est la triade qui sert de toile de fond aux propos que Fukuyama consacre à l'économie. Selon l'auteur, les dirigeants politiques ont conscience du fait que les chances d'un succès militaire dépendent largement du recours que l'on a aux sciences et à la technologie. D'où un intérêt sérieux pour la science et la technologie. Mais ces deux disciplines ne peuvent pleinement s'épanouir que dans le cadre d'une économie capitaliste. D'où une tendance générale à l'homogénéisation des sociétés sur le modèle capitaliste. Le modèle économique capitaliste semble donc être le modèle économique vers lequel toutes les sociétés progressent.

Bien qu'il y ait un lien assez étroit entre le libéralisme économique et le libéralisme politique, il ne faut pas tomber dans l'erreur de postuler un lien nécessaire entre les deux, l'exemple de Singapour étant là pour nous rappeler que les choses ne sont pas aussi simples.

Le libéralisme politique

Rejetant les théories de Locke et de Hobbes qui estimaient que l'individu naturel n'était qu'un homo oeconomicus soucieux d'acquiescer et de conserver sa

Francis Fukuyama, *La Fin de l'Histoire et le Dernier Homme*, Flammarion 1992, 452 pages (dont 70 pages de notes), Prix: 140 FF.

"Le dernier homme", c'est selon Nietzsche un être flasque et ennuyeux qui se complaît dans la consommation.

Si le libéralisme économique suffit à satisfaire les désirs purement matériels des êtres humains, seul le libéralisme politique peut aussi satisfaire rationnellement leur désir de reconnaissance.

propriété (Locke), ou de préserver sa vie (Hobbes). Fukuyama se range du côté de Hegel, pour lequel l'individu naturel était aussi et surtout marqué par un profond désir de reconnaissance de la part des autres individus (voir à ce sujet la dialectique du maître et de l'esclave, à laquelle - dans l'interprétation que lui a donné A. Kojève - Fukuyama se réfère). Ce désir de reconnaissance, l'auteur le désigne par le terme grec, emprunté à Platon, de 'thymos'.

Et Fukuyama d'affirmer que, si le libéralisme économique suffit à satisfaire les désirs purement matériels des êtres humains, seul le libéralisme politique peut aussi satisfaire rationnellement leur désir de reconnaissance, et ce par le biais du principe d'égalité universelle de tous les êtres humains. D'où la conclusion que le libéralisme politique est la dernière forme de théorie politique.

Le dernier homme

C'est du Zarathoustra de Nietzsche que Fukuyama tire la notion du dernier homme. Nietzsche était sans nul doute le critique, sinon le pourfendeur le plus impitoyable de la démocratie libérale, estimant qu'elle conduisait à un dangereux nivellement vers le bas des potentialités humaines, et produisait ce que, dédaigneusement, il appela 'le dernier homme', un être flasque et ennuyeux qui se complait dans la consommation confortable du bien-être matériel.

Partant de cette notion nietzschéenne du dernier homme, Fukuyama s'interroge sur les possibilités laissées ouvertes par la démocratie libérale à ce qu'il qualifie de 'mégalthymie', c'est-à-dire le désir d'être reconnu comme supérieur aux autres, et non seulement comme leur égal (ce dernier désir étant appelé 'isothymie'). L'auteur note avec justesse que la démocratie libérale offre des possibilités pour satisfaire la mégalthymie (p. ex. sports éprouvants ou dangereux), mais il se demande si de telles possibilités sont en mesure de satisfaire la mégalthymie de tout le monde.

Bien que dans son ensemble le livre de Fukuyama semble plutôt traduire une vue optimiste de l'avenir - en grande partie motivée par les événements récents (disparition de certaines dictatures de droite pendant les années 70 et 80, chute du mur de Berlin, fin des dictatures communistes dans l'Europe de l'Est...), les notes finales laissent cependant transparaître un certain scepticisme. Comparant les différentes nations à des chariots, et les modèles politiques qu'elles adoptent à des villes, Fukuyama écrit:

"Malgré la récente révolution libérale qui a secoué le monde entier, les témoignages que nous pouvons recueillir sur la direction de la migration des chariots ne permettent pas - provisoirement - de conclure. Nous ne pouvons pas non plus savoir, en dernière analyse, pour peu qu'une majorité de chariots aient atteint la même ville, si leurs occupants, après avoir regardé un peu autour d'eux, ne trouveront pas l'endroit inadéquat et n'envisageront pas de repartir pour un nouveau et plus long voyage." (p. 380)

La critique nietzschéenne ne semble pas être passée sans laisser de traces sur l'optimisme kantien et hégélien qui caractérise la plus grande partie de l'ouvrage.

Appréciation

Le livre de Fukuyama a un grand mérite: il est élévé et passionnant du début à la fin - malgré ses 380 pages de texte. L'auteur réussit une excellente synthèse entre l'exposé des idées philosophiques de Hegel et Nietzsche surtout, d'une part, et les références à des événements historiques d'actualité qui peuvent être interprétés à la lumière de ces théories. Les spécialistes de Hegel seront peut-être tentés de lui reprocher d'avoir simplifié, ou même travesti la pensée du philosophe allemand. Mais à de tels reproches Fukuyama répondrait qu'il ne veut nullement faire un ouvrage sur Hegel.

Quitte à ce que l'époque ne soit plus celle des grandes théories philosophiques sur le sens de l'Histoire, il faut néanmoins féliciter Fukuyama pour sa tentative d'interprétation d'ensemble, car elle se distingue clairement des philosophies de l'histoire dogmatiques qui furent un certain temps à la mode, et qui ont finalement conduit au discrédit de la discipline elle-même. Fukuyama ne fait que nous proposer un modèle, et il est pleinement conscient du fait que ce n'est qu'un modèle, et qu'il ne traduit pas une réalité inexorable. Et cela explique aussi à mon avis pourquoi l'optimisme du début peut, comme nous l'avons vu, se transformer en scepticisme à la fin du livre.

Fukuyama est aussi pleinement conscient du fait que la victoire de la démocratie libérale sur le terrain des idées philosophiques ne signifie aucunement qu'elle est aussi victorieuse sur le terrain de la réalité politique. L'auteur se contente ici d'observer qu'au cours des dernières années, bon nombre de nations ont choisi la voie de la démocratie libérale. Mais rien n'empêche que, "après avoir regardé un peu autour (d'elles)", elles rebroussement chemin ou repartent "pour un nouveau et plus long voyage", comme p. ex. le voyage vers une société théocratique.

S'il est deux critiques ponctuelles - et dans cette discussion je me limiterai à des critiques ponctuelles - que j'adresserais au livre de Fukuyama, ce seraient les suivantes:

(a) La position adoptée par l'auteur à l'égard de la science moderne - et de son pouvoir destructeur - est pour le moins un peu naïve. A la limite, j'accuserais Fukuyama de tomber dans une sorte de déterminisme technologique.

(b) Dans le même ordre d'idées, Fukuyama semble accepter sans discussion que la démocratie libérale - notion qui englobe celle de libéralisme économique - est en mesure de résoudre les graves problèmes de la destruction de l'environnement, du chômage, etc. C'est tout au plus le problème de la satisfaction de la mégalthymie que l'auteur juge potentiellement non-résolvable dans le cadre de la démocratie libérale. Or il me semble que sur ce point, les opinions divergent, et Fukuyama aurait dû y consacrer une partie de son livre.

Cela étant dit, je ne peux que chaudement recommander la lecture du livre de François Fukuyama, car le modèle développé par l'auteur est un modèle dont il est intéressant de tenir compte pour l'interprétation et l'évaluation des événements auxquels nous assistons aujourd'hui.

Norbert Campagna

L'Impuissance de la puissance. Essai sur les nouvelles relations internationales.

Bertrand Badie, Fayard, 2004

Lorsque l'on parle des États-Unis, les superlatifs ne manquent pas. Du temps de la guerre froide, c'était une « superpuissance ». Ce serait aujourd'hui une « hyperpuissance », cumulant une hégémonie militaire, économique et culturelle. Bertrand Badie ne nie pas cette prééminence, ni son caractère inédit : pour la première fois le monde vit avec un Léviathan capable de s'imposer militairement face à tout autre État. Pourtant, selon le politologue, cette puissance est vaine. Car nous ne vivons plus - y avons-nous vécu un jour ? - dans un monde hobbesien fait d'affrontements d'État à État, réglés selon le rapport de force militaire des belligérants. Cette vision a pu coller à l'époque de la guerre froide où chacune des superpuissances s'assurait l'allégeance d'une moitié du monde en le protégeant contre son rival. Mais déjà, selon B. Badie, pointait « l'impuissance de la puissance ». Les États-Unis comme l'URSS peinaient à contrôler certains conflits périphériques, qui leur revenaient parfois en pleine face : les uns eurent droit au Vietnam, l'autre à l'Afghanistan. Le constat vaut aujourd'hui encore plus qu'hier. Bien que vainqueurs de la guerre froide, les États-Unis ont rapidement perdu de leur attrait. Sans l'ennemi soviétique, les allégeances n'ont plus l'évidence d'hier et les initiatives américaines souffrent d'un déficit de légitimité. La seconde guerre de l'Irak l'illustre. Surtout, si l'armée américaine a pu en 2003 renverser le régime irakien, elle se révèle impuissante à endiguer la violence sociale qui prévaut dans le pays. Face à la puissance militaire se dressent des acteurs, étatiques ou non, qui développent des « stratégies du pauvre » : actions de contestation ou de nuisance, parfois terroristes, que le fort ne peut éteindre. L'analyse de B. Badie aide à penser dans un même mouvement les tentations de la puissance - États-Unis en Irak, France en Côte-d'Ivoire - et les obstacles qui se dressent sur son chemin. Et à mieux comprendre pourquoi les victoires d'aujourd'hui sont parfois les défaites de demain. Ce qui conduit l'auteur à considérer que le multilatéralisme constitue, pour le puissant aussi, la seule stratégie sensée dans un monde interdépendant.

Les trois cercles du nationalisme chinois sous Xi Jinping

En cherchant à s'affirmer comme première puissance commerciale, la Chine devra, inévitablement, gérer les risques inhérents à l'internationalisation de ses intérêts nationaux.

par André Laliberté
25 août 2016

La Chine a substitué à l'idéal socialiste les passions nationalistes pour compenser les lacunes d'une idéologie qui a perdu toute crédibilité dans le contexte d'inégalités sociales croissantes. C'est un cliché, certes, mais il s'appuie sur la réalité de l'accent mis sur l'« éducation patriotique », sur le discours relatif à l'« humiliation » qu'a subie la Chine et qu'il lui faut dépasser, et sur la référence à la gloire passée que le « rêve chinois » doit restaurer sous l'égide de son président Xi Jinping.

Le nationalisme évoque partout de fortes émotions, il est libérateur et émancipateur dans le contexte de la décolonisation, mais aussi source de périls dans le contexte des nationalismes ethniques qui ont culminé avec les idéologies de supériorité raciale. Où situer le nationalisme chinois ? La Chine ne se prête pas facilement à la comparaison, ou à tout le moins, il faut s'assurer de faire des comparaisons pertinentes. Cela représente un défi de taille.

À bien des égards, la Chine est un État multinational ou multiethnique, qui aspire à créer un État de nationalisme civique, à la manière dont le Canada tend à se définir par sa politique de multiculturalisme. À d'autres égards, cependant, lorsque la Chine avance ses revendications territoriales en faisant référence à l'histoire, elle tend à s'appuyer sur les liens du sang, notamment en ce qui concerne Taïwan et Hong Kong. Pour bien comprendre la portée de la référence au nationalisme par le régime actuel, il peut s'avérer utile de distinguer les trois cercles de la nation chinoise.

Le premier cercle de l'intérieur des frontières

Ce premier cercle de la nation chinoise est traversé par une contradiction centrale. Il s'agit d'une part d'une nation multiethnique, où coexistent à l'intérieur des frontières de la République populaire la majorité de 94 % constituée par les Hans, et les 55 minorités qui occupent plus de la moitié du territoire. D'autre part, c'est une nation ethnique qui justifie son intégration de Taïwan, par la force si nécessaire, parce que les Taïwanais seraient « chinois » ; et cela malgré le fait qu'une majorité de Taïwanais ne voient pas ainsi leur réalité.

Ce premier cercle du nationalisme, ombrageux, se montre intransigeant face aux demandes d'autonomie des Tibétains et des Ouïgours. En reconnaissant le bien-fondé de ces demandes légitimes, les dirigeants chinois pourraient valider la perception que le nationalisme officiel est civique et multiculturel. Malheureusement, les tendances récentes à mettre l'accent sur les dimensions ethnoculturelles de la nation chinoise, par exemple la réhabilitation du confucianisme, un système de valeurs chinois étranger à ceux des Tibétains et des musulmans, vont à contre-courant d'une telle stratégie et peuvent être interprétées comme un mépris pour les différences culturelles minoritaires. Une réelle politique de multiculturalisme reconnaissant le bouddhisme tibétain et les différentes cultures islamisées de la Chine comme partie du patrimoine, au même titre que le confucianisme, pourrait dissiper l'impression que le nationalisme officiel est fondée sur une hégémonie culturelle chinoise.

Le nationalisme ethnique est particulièrement rigide lorsqu'il avance l'idée de parachever l'unité nationale par l'annexion de Taïwan. Le problème est qu'on ne peut parler de réunification puisque, depuis sa fondation en 1949, la République populaire n'a jamais contrôlé l'île. Une acceptation du statu quo actuel renforcerait l'idée d'un nationalisme civique basé sur la citoyenneté plutôt que sur la race. Une attitude bienveillante à l'égard de Taïwan pourrait à terme conduire les Taïwanais à vouloir se joindre à la Chine dans une communauté supranationale.

Le deuxième cercle de la zone des États tributaires

Le deuxième cercle de la nation chinoise est beaucoup plus préoccupant. Il ne peut pas s'appuyer sur le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures de la Chine, et concerne des acteurs majeurs de la scène internationale : le Japon, troisième puissance économique de la planète, et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, en passe de devenir une communauté régionale aussi importante que l'Union européenne. Ce deuxième cercle du nationalisme entend renouer avec l'âge d'or de la dynastie des Qing, lorsque la Chine constituait une grande puissance. Cette ambition se concrétise par d'importantes revendications territoriales maritimes.

Les premières, en mer de Chine méridionale et en mer de Chine orientale, suscitent des tensions avec le Japon, le Vietnam et les Philippines, et enflamment des passions en Chine même qui sont difficiles à contrôler. Les secondes,

moins connues dans les chancelleries occidentales, ont trait aux différends frontaliers avec l'Inde dans l'Himalaya et l'Arunachal Pradesh, ce dernier étant un territoire plus grand que Taïwan. La revendication sur la rétrocession à la Chine de l'Extrême-Orient russe (cédé lors du traité d'Aigun en 1858), qui est parfois évoquée dans les milieux ultranationalistes mais désapprouvée par les autorités officielles, constitue un exemple des risques de surenchère nationaliste que le recours à une posture nationaliste stridente, telle que le régime l'articule à l'endroit du Japon, peuvent déclencher, sans même le vouloir.

Le discours de l'humiliation, crédible lorsqu'il vise le Japon, qui a été l'agresseur pendant la première moitié du 20^e siècle, tient moins la route lorsqu'il s'agit de l'Inde et des ex-colonies d'Asie du Sud-Est, qui ont longtemps constitué avec la Chine une communauté de destin unie contre l'impérialisme. L'acceptation par la Chine du jugement de la Cour internationale de La Haye, qui a tranché en faveur des Philippines, ainsi que la reconnaissance du fait accompli en ce qui a trait à la frontière sino-indienne représenteraient un signal clair que la Chine respecte le droit international. En agissant ainsi, la Chine pourrait désarmer les mouvements nationalistes japonais, indiens et vietnamiens, qui demeurent crédibles tant qu'elle menace par ses demandes l'intégrité territoriale de ses voisins.

Le troisième cercle mondial

La Chine ne caresse pas de projet de « mission civilisatrice » mais embrasse néanmoins l'idée d'une « destinée manifeste ». Elle n'aspire pas à bâtir un empire colonial hors des frontières héritées de l'époque impériale, même si les controverses au sujet de ces dernières, comme le démontre le cas de Taïwan, peuvent avoir des répercussions internationales. Elle chercherait, tout au plus, à s'affirmer comme la première puissance commerciale mondiale, mais à la différence de la *pax americana*, celle-ci ne s'accompagnerait pas d'une hégémonie politique. Les dirigeants chinois ont suffisamment insisté sur les spécificités de leur culture et amplement protesté contre l'ingérence étrangère pour donner crédibilité à l'idée qu'ils ne cherchent pas à dicter une *pax sinica* ou imposer leur version de l'ordre mondial. Nonobstant ces assurances sincères, l'histoire nous enseigne que la construction des empires ne résulte pas tant de décisions délibérées que de causalités complexes où le déploiement de réseaux commerciaux finit par entraîner des conséquences sociopolitiques imprévisibles.

Avec les grands projets de la route de la soie maritime et de la ceinture commerciale eurasiatique, tout aussi conformes à l'institutionnalisme néolibéral soient-ils, les dirigeants chinois seront appelés inévitablement à gérer les risques inhérents à l'internationalisation de l'intérêt national. Les retombées de la présence chinoise dans les pays en voie de développement renforcent le pouvoir d'attraction de son modèle de croissance et, sans aucun doute, contribuent dans ces pays à occulter les impressions négatives laissées par les deux premiers cercles du nationalisme chinois. Mais cette présence, parfois ressentie, à tort ou à raison, comme une forme de néocolonialisme ou une arrogance culturelle, est lourde de dangers et de risques.

Comment la Chine se comportera-t-elle dans l'éventualité d'une attaque contre ses ressortissants à l'étranger lors d'une prise d'otage dans un pays où l'appareil sécuritaire est inefficace, voire corrompu ? Comment la Chine réagira-t-elle si les autorités d'un pays tiers sont incapables d'empêcher le meurtre d'un de ses citoyens par des gens qui prétendent agir par solidarité avec leurs coreligionnaires persécutés en Chine ? Il ne s'agit pas là de questions hypothétiques : des travailleurs chinois ont déjà été pris à partie en Algérie, au Nigeria, au Vietnam, en Zambie. Ces derniers ont été les victimes des succès de la Chine, dont la présence est ressentie comme complice des régimes autoritaires, ou, à cause des ressources qu'elle mobilise, comme une cible de choix pour des groupes armés tels Boko Haram.

Cette question doit se poser pour Xi Jinping, lui qui a beaucoup misé sur le Parti communiste comme garant de l'unité chinoise, qui a réparé les humiliations des siècles passés et qui promeut les intérêts nationaux sur la scène mondiale. Il est à souhaiter que son gouvernement réalise que les institutions internationales peuvent permettre à la Chine de faire l'économie d'interventions militaires risquées pour sa légitimité sur la scène internationale. La résolution des contradictions liées aux deux premiers cercles du nationalisme chinois est souhaitable : elle pourrait convaincre la communauté internationale de la bonne volonté chinoise.

André Laliberté est professeur titulaire de science politique à l'Université d'Ottawa. Il a vécu en Asie de l'Est pendant quatre ans et y retourne fréquemment pour ses recherches et ses enseignements. Il a publié plus d'une cinquantaine d'articles sur les enjeux identitaires en Chine, à Taïwan et à Hong Kong.

« Vers la guerre », de Graham Allison : Thucydide et la tension sino-américaine
 Si Chinois et Américains poursuivent leurs rivalités, un choc militaire planétaire est inévitable, prévient Graham Allison, professeur émérite à Harvard, dans « Vers la guerre. L'Amérique et la Chine, dans le piège de Thucydide ? ».

Par Gaïdz Minassian

Publié le 19 février 2019 à 06h00 Le Monde

Inévitable. La guerre entre les Etats-Unis et la Chine serait inévitable, avertit le professeur Graham Allison, sauf si Américains et Chinois contournent le piège de Thucydide. Telle est la conclusion qu'il livre dans son dernier essai, *Vers la guerre. L'Amérique et la Chine dans le piège de Thucydide ?*, qui a connu un vif succès lors de sa sortie aux Etats-Unis en 2017 et que les éditions Odile Jacob ont raison de proposer cette année au lecteur francophone.

De quoi s'agit-il et pourquoi faire référence au père des relations internationales, l'historien Thucydide, témoin et auteur de *La Guerre du Péloponnèse*, qui oppose Sparte à Athènes en 431-404 avant notre ère ? Si Chinois et Américains continuent ainsi leurs rivalités dans les domaines stratégique, politique et économique, rien ne pourra leur éviter de se déchirer dans un choc militaire planétaire. Pour étoffer cette thèse alarmiste, le professeur émérite à Harvard s'appuie sur l'histoire militaire et remonte son fil de l'Antiquité à nos jours pour rappeler au lecteur que le monde a déjà été confronté à seize reprises au piège de Thucydide, débouchant douze fois sur une guerre. Rien de rassurant.

Autrement dit, la puissance montante – à l'époque, l'Athènes de Périclès, forte de sa victoire contre les Perses lors des guerres médiques (490-479 av. J.-C.) – suscite une vive inquiétude de la part de sa rivale, Sparte, cité stratocratique grecque par excellence, qui n'a pas d'autre alternative que d'intervenir militairement pour conserver sa place de leader du monde hellénique. Près de 2 500 ans après la défaite d'Athènes, Graham Allison plaque cette grille de lecture sur les relations ambivalentes entre Pékin, la puissance émergente, et Washington, la puissance établie dans un monde à nouveau divisé en deux sphères, comme à l'ère de la Guerre froide entre les Etats-Unis et l'URSS.

Un retour à l'ordre classique de la conflictualité

Graham Allison retient l'attention du lecteur tout au long de sa démonstration qui s'appuie sur de réelles et profondes connaissances de la Chine, et, bien entendu, des affaires internationales. Il se fonde sur l'histoire, reine des disciplines de la guerre, pour asseoir son lecteur dans le confort le plus agréable et soumettre à son attention les exemples précédents qui donnent de l'épaisseur à son postulat de base. Graham Allison entend ainsi faire de son piège de Thucydide un livre charnière, un ouvrage de référence pour les amateurs des relations internationales et les étudiants qui doivent se préparer à vivre avec une tension sino-américaine croissante, eux qui n'ont pas connu autre chose que le monde de l'après-guerre froide comme système de représentation.

Les autres particularités du livre de Graham Allison sont de trois ordres. D'abord, pour éviter de tomber dans le guet-apens de l'historien grec, l'auteur propose aux Américains de respecter le mode d'emploi suivant : énumérer avec précision les intérêts vitaux des Etats-Unis, ne pas se tromper sur les intentions de la Chine et construire une stratégie dans la durée.

Cet effort de rationalisation du processus de décision vient en quelque sorte rectifier les errements de l'administration Bush lors de la campagne en Afghanistan et surtout en Irak en 2003. Ensuite, Graham Allison relance le débat sur la guerre préventive – n'oublions pas que Sparte attaque préventivement Athènes – un thème longuement parcouru depuis la guerre des Etats-Unis contre Saddam Hussein, mais tombé en disgrâce depuis les revers occidentaux en Mésopotamie.

Enfin, alors que la plupart des chercheurs évoquent aujourd'hui la fin des guerres interétatiques au profit des conflits infraétatiques, Graham Allison les prend à contre-pied

et rouvre le chantier des éventuels conflits entre Etats. Bref, un retour à l'ordre classique de la conflictualité qui ne peut que réjouir l'école néoréaliste des relations internationales déboussolée depuis un certain temps par les guerres asymétriques et autres conflits irréguliers.

Soucis de cohérence avec le passé

Graham Allison est cependant plus convaincant dans sa partie diplomatique que lorsqu'il revêt l'uniforme du stratège militaire. Il n'existe pas de déterminisme militaire, rappelons-le. S'appuyer sur un modèle de guerre antique pour évoquer une situation qui n'existe pas encore aujourd'hui suscite au moins la réserve. Et faire endosser à la Chine le statut d'Athènes, la puissance démocratique et maritime hostile aux Etats-Unis, la nouvelle Sparte, puissance terrestre, pose quelques soucis de cohérence avec le passé.

Car la Chine est un régime aux antipodes de la démocratie, portée à l'époque par Athènes, et l'Amérique est connue pour incarner la puissance maritime, contrairement à Sparte dont la flotte navale n'était pas le point fort. Ultime réserve, Athènes et Sparte partageaient une technique stratégique commune, celle du choc frontal, un modèle occidental de guerre repris par les Etats-Unis, alors que la Chine, héritière des pensées de Sun Tse, est adepte de la stratégie de l'évitement et du contournement. Une confusion qui n'était pas inévitable...

GÉOPOLITIQUE Brics : un sigle plus politique qu'économique

Le 01 janvier 2017
HORS-SÉRIE N°110

Contrepoids au G7 et alternative nouvelle aux financements de la Banque mondiale et du FMI, le club des cinq pays émergents est dépourvu de toute cohérence économique.

<iframe style="height: 450px; width:100%; border: none;" src="https://pool.host/ns.html?id=F81YL-Y79X3-SSH4E-Y96HU"></iframe>

Inventé en 2001 par Jim O'Neill, à l'époque économiste à la banque Goldman Sachs, l'acronyme Bric regroupe des économies émergentes - le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine - que rapprochaient à l'époque leur taille et leur croissance rapide, deux facteurs susceptibles de tirer vers le haut la croissance mondiale sur longue période. L'histoire aurait pu s'arrêter là si Vladimir Poutine n'avait pas vu dans la puissance agrégée des quatre nations un vecteur possible d'inflexion des rapports de force économiques à l'échelle mondiale. Et plus spécifiquement de remise en cause de l'hégémonie américaine sur le système monétaire et financier international.

Ce sigle ingénieux et évocateur, auquel sont associés de nombreux indices financiers, est ainsi devenu avec le temps le nom d'une nouvelle instance internationale. Les premières rencontres informelles à partir de 2006 ont conduit à l'organisation en Russie en 2009 du premier sommet annuel des dirigeants des Bric, sommets auxquels participe depuis 2010 l'Afrique du Sud (d'où l'adjonction d'un S pour South Africa : Brics).

Groupe de pression, dans le cadre du G20 notamment, pour une réforme des institutions de Bretton Woods*, mais aussi du système des Nations unies, les Brics ont créé en 2014 leur propre banque de développement (la New Development Bank, NDB), ainsi qu'un fonds de stabilisation monétaire (le Brics Contingent Reserve Arrangement, BCRA) destiné à contrer la spéculation en cas d'attaque contre la monnaie d'un des pays participants. Ces deux institutions, qui pourront notamment accorder des prêts en monnaies nationales, sont dotées chacune d'un capital de 100 milliards de dollars. Tandis que la NDB a vocation à concurrencer la Banque mondiale dans le financement du développement, le BCRA se pose en alternative au Fonds monétaire international (FMI) dont la conditionnalité est jugée trop intrusive et pas toujours fondée économiquement.

Ces initiatives se veulent autant de jalons pour une nouvelle architecture financière internationale et elles exercent un attrait évident sur nombre d'économies émergentes. D'ores et déjà, l'Argentine, l'Égypte, l'Indonésie, l'Iran, le Nigeria, le Pakistan et la Turquie ont exprimé leur désir de rejoindre les Brics dans un avenir proche.

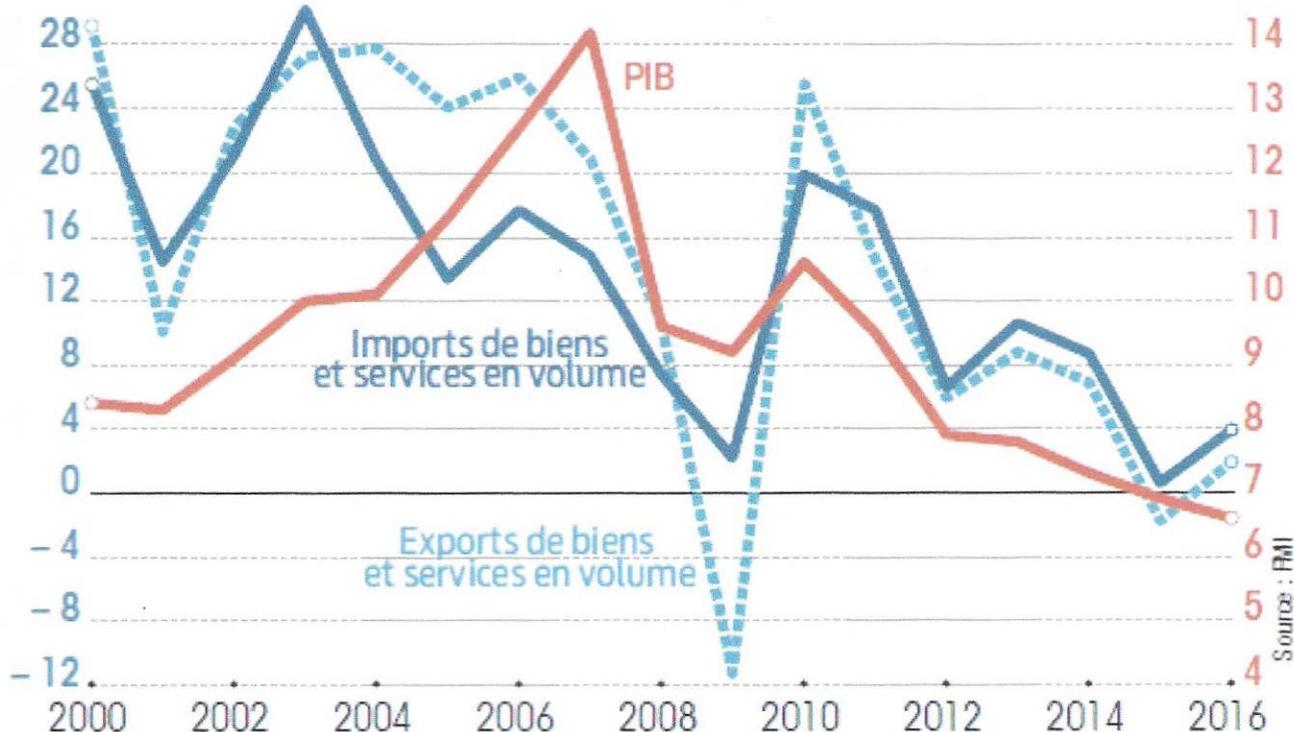
Autoritaires ou démocrates ?

De façon paradoxale, l'émergence politique des Brics dans les années 2010 va de pair avec une divergence croissante de leurs trajectoires économiques (voir graphique). Moteurs de la croissance mondiale avec la Chine et l'Inde entre 2002 et 2008, le Brésil et la Russie traversent depuis 2014 une récession sévère, avec un recul du produit intérieur brut (PIB) par habitant de respectivement 10 % et 7 % en trois ans. Dans le même temps, la croissance reste (officiellement) proche de 7 % par an en Chine (où elle tend à décliner) et en Inde (où elle tend à s'accélérer), tandis que l'Afrique du Sud n'enregistre plus de progression de son revenu par habitant depuis 2008. Lorsqu'on prend cette dernière année comme référence, on observe que le revenu par habitant a augmenté en huit ans de 80 % en Chine et de 58 % en Inde, tandis qu'il faisait du surplace dans les trois autres pays. Si globalement le poids des Brics dans le PIB mondial continue de progresser (22,5 % en 2015), c'est uniquement en raison de la croissance des deux géants asiatiques. Le poids des autres pays (4,5 % à eux trois) accuse un déclin continu depuis 2011.

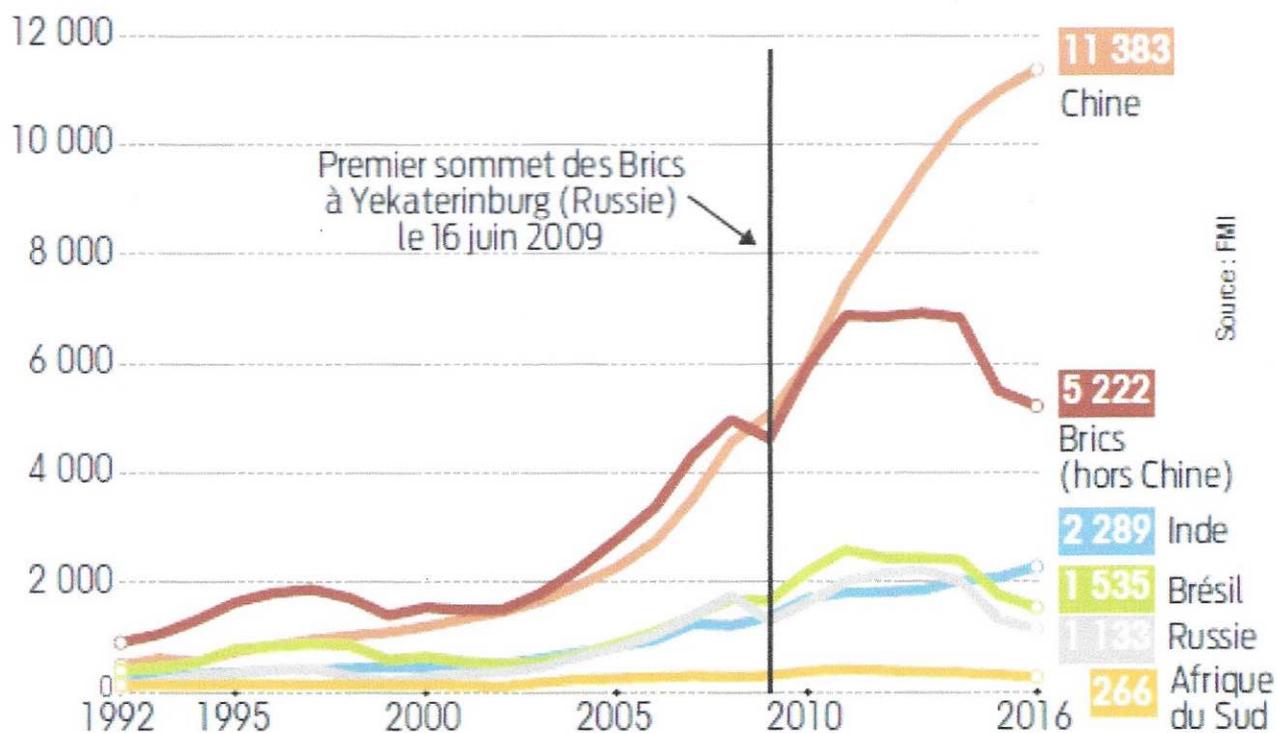
L'hétérogénéité des Brics saute en effet aux yeux, qu'il s'agisse du régime politique (démocratie en Inde, au Brésil et en Afrique du Sud, régime autoritaire en Chine et en Russie), du niveau de développement ou du mode d'insertion dans l'économie mondiale (exportateurs de produits bruts dans le cas de la Russie, du Brésil et de l'Afrique du Sud, ou de produits manufacturés à contenu technologique croissant pour la Chine et l'Inde). Si l'on fait abstraction, au moins pour les quatre pays fondateurs, de leur masse, leur principal point commun est leur intégration rapide dans l'économie mondiale à partir des années 1990. L'accélération de leur croissance dans les années 2000 est pour trois d'entre eux largement induite par l'impact massif du décollage chinois sur les prix des produits de base. Seules l'Inde et la Chine présentent les caractéristiques d'un véritable dynamisme interne.

La décélération de la croissance chinoise à partir de 2011 (voir graphique) et l'effondrement des prix des produits de base qui l'a suivie ne sont certes pas les seuls responsables des difficultés rencontrées par le Brésil, la Russie et l'Afrique du Sud. Il n'en est pas moins clair qu'ils mettent un terme à une période de croissance facile soutenue par des termes de l'échange** exceptionnellement favorables et, dans le cas de la Russie et du Brésil, par l'essor de la production d'hydrocarbures.

Croissance du PIB chinois, des exportations et des importations en volume, en %



PIB des Brics, en milliards de dollars courants



Le cas brésilien est édifiant. La montée en puissance de la production de pétrole et de gaz naturel dans les années 2000 s'y est accompagnée en effet d'une désindustrialisation prématurée au regard du niveau de développement du pays, que l'envolée du taux de change a accélérée. A moins de 12 %, la contribution de l'industrie manufacturière au PIB est désormais moindre que celle du pétrole. Si une partie de la manne pétrolière a été recyclée vers la dépense sociale, le gouvernement ne s'est guère attaqué pendant les années fastes aux problèmes structurels de l'économie, qu'il s'agisse du délabrement des infrastructures ou de la faiblesse des qualifications. L'investissement public s'est au contraire concentré sur le développement de l'exploration pétrolière *offshore* (plus de 200 milliards de dollars investis de 2010 à 2014), transformant le Brésil en une sorte de pétro-économie en devenir.

Le cas de la Russie est en un sens plus simple. Avec près de 70 % de ses exportations composées d'hydrocarbures et encore 10 % de produits de base, le pays a toutes les caractéristiques d'une économie de rente. Son PIB est pratiquement indexé sur le prix du pétrole. La chute de moitié des recettes d'exportation entre 2013 et 2016 a entraîné avec elle celle du rouble ; il a perdu la moitié de sa valeur face au dollar, provoquant une poussée de l'inflation et une chute des revenus réels de la population, en particulier des groupes les plus vulnérables (bas salaires et retraités). Si l'on y ajoute le prix payé sous forme de sanctions économiques - et notamment la perte totale d'accès aux marchés financiers internationaux - pour une politique extérieure de plus en plus agressive, en Ukraine d'abord, le recul sévère de l'activité s'explique aisément et les perspectives de redressement demeurent lointaines.

Quant à l'Afrique du Sud, dont l'adhésion aux Brics ne s'explique que par un désir d'ouverture du groupe sur le continent africain, lui-même commandé par l'importance stratégique de cette région pour la Chine, sa trajectoire économique est dictée par la courbe de ses exportations minières. Celles-ci dépendent fortement du marché chinois, tant pour les volumes exportés que pour son influence sur les cours mondiaux. Parallèlement, le déficit courant sud-africain, qui atteint 3 % du PIB en moyenne chaque année, est largement financé par des entrées de capitaux privés à court terme. Ce qui, dans le contexte actuel de normalisation de la politique monétaire américaine et de repli des capitaux sur le dollar, fragilise le taux de change et oblige la banque centrale à relever son taux d'intérêt.

Tout autre est la trajectoire de l'Inde qui, à la différence de nombreuses économies émergentes, ne se déduit nullement du rythme ou des inflexions de la croissance chinoise. Troisième importateur mondial de pétrole, le pays bénéficie grandement de la chute des prix des produits de base, qui l'aide à contenir son inflation et à réduire son déficit courant. Largement centrée sur le marché domestique, la croissance est peu sensible aux aléas de l'environnement international. Elle est soutenue notamment par l'investissement public dans les infrastructures, ainsi que par la revalorisation des salaires et des retraites de la fonction publique. Si le déficit budgétaire, à 6 % du PIB, reste élevé, il est inférieur au taux de croissance de l'économie, de sorte que le poids de la dette publique n'augmente pas.

Tous derrière Moscou

Avec une masse désormais supérieure au double de ses quatre partenaires réunis, la Chine exerce un leadership économique naturel au sein des Brics. De façon significative, la NDB, créée par le groupe, a son siège à Shanghai et la part de Pékin dans le capital du fonds de stabilisation monétaire atteint 41 %. La passe difficile que traverse son économie, plombée par des années de surinvestissement et une bulle de crédit que les autorités ne parviennent pas à dégonfler, ne semble guère de nature à remettre en cause cette domination, malgré les ambitions affirmées par l'Inde.

En fait, c'est précisément cette disproportion de la puissance chinoise qui constitue le talon d'Achille d'une organisation dépourvue de toute cohérence économique. L'activisme diplomatique de Pékin (promotion depuis 2012 d'un accord d'intégration économique asiatique alternatif au projet américain de Trans-Pacific Partnership, développement de la "nouvelle route de la soie" à partir de 2013, création en 2015 de l'Asian Infrastructure Investment Bank dont le siège est à Pékin, etc.) laisse penser que les Brics ne sont qu'une pierre de plus dans un dispositif visant à poser les bases d'une hégémonie appelée à s'exercer au-delà de l'aire régionale. Couplé à l'affirmation de plus en plus musclée de ses prétentions sur la mer de Chine, cet activisme brouille l'image de leadership alternatif à celui de l'Occident cultivée par les dirigeants chinois. Et elle alimente chez ses partenaires, en Asie tout au moins, la perception d'une Chine menaçante pour la stabilité, voire l'intégrité territoriale, de ses voisins.

Très prononcée en Inde, où elle est entretenue par les différents territoriaux qui opposent toujours New Delhi à Pékin sur le Tibet et le Cachemire, la suspicion vis-à-vis des visées chinoises constitue le principal obstacle à un approfondissement de la coopération au sein des Brics et à l'adhésion de nouveaux pays membres, en particulier en Asie. Ce qui n'a pas empêché le groupe de faire acte de solidarité avec la Russie en condamnant les sanctions imposées par l'Union européenne et les Etats-Unis à la suite de l'annexion de la Crimée et de l'ingérence de Moscou dans la guerre civile ukrainienne.

* **Institutions de Bretton Woods** Regroupent la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), créés tous deux en 1945 à la suite des accords de Bretton Woods (New Hampshire, Etats-Unis), qui posèrent les fondations du système monétaire international d'après-guerre.

** Termes de l'échange

Rapport de l'indice des prix des exportations à celui des importations.

Jacques Adda (économiste, enseignant à l'université Bar Ilan, ancien enseignant à l'IEP et chercheur à l'OFCE)

Valérie Niquet¹
Maître de recherche
Fondation pour la recherche stratégique

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Un défi pour le multilatéralisme : l'instrumentalisation de l'Afrique par la Chine et ses conséquences sur les décisions de l'OMS

La Chine joue un rôle majeur en Afrique, et notamment en Ethiopie, dont l'actuel directeur général de l'OMS a été ministre de la Santé puis ministre des Affaires étrangères. Cette influence souvent opaque, et le soutien apporté par Pékin à Tedros Adhanom Ghebreyesus, semble avoir pesé sur les prises de position de l'OMS face à la crise du Covid-19. Les conséquences de ces décisions se font aujourd'hui sentir au niveau mondial et contribuent à décrédibiliser un système multilatéral fragilisé. Cette note a pour objet d'analyser les stratégies d'influence de la Chine en Afrique et en Ethiopie, et d'en retracer les conséquences sur le système de santé international.

La Chine et l'Afrique : des liens de dépendance étroits

La Chine a redécouvert l'Afrique en 1996. Au mois de mai de cette année-là, le président Jiang Zemin se rendait dans six pays d'Afrique : le Kenya, l'Egypte, premier pays africain à avoir établi des relations diplomatiques avec la République populaire de Chine (RPC) en 1956, l'Ethiopie, le Mali, la Namibie et le Zimbabwe. Ce faisant, la Chine, focalisée depuis 1979 sur son propre développement après la mise en œuvre de la politique de réformes économiques par Deng Xiaoping, renouait avec un passé qui lui permet – jusqu'à aujourd'hui – de capitaliser sur son image de puissance « du Sud ». Dans les années 1960-1970, l'Afrique était pour la RPC maoïste un champ de rivalité idéologique majeur avec Moscou. Pékin a soutenu des mouvements de libération en Angola, au Zimbabwe et ailleurs qui lui étaient favorables, contre le « révisionnisme » soviétique. C'est aussi l'époque des « médecins aux pieds nus », envoyés dans

¹ Valérie Niquet est l'auteur de *La puissance chinoise en 100 questions*, Tallandier, Paris, 2017.

plusieurs pays d'Afrique pour y mettre en place des soins de base fondés sur le modèle chinois. C'est enfin l'époque de la construction du chemin de fer du Tanzam (Tanzanie-Zambie), entre 1968 et 1973, premier projet de construction d'infrastructure « modèle » qui servira les intérêts alors essentiellement géopolitiques de la RPC. A partir des années 1980, la fin du conflit sino-soviétique, l'effondrement de l'URSS et la réduction des tensions idéologiques avec le monde occidental, alors que Pékin recherchait l'ouverture et les investissements étrangers, ont fortement réduit l'importance de l'Afrique dans le paysage stratégique chinois.

Le milieu des années 1990 a marqué un tournant. L'intérêt renouvelé pour l'Afrique répondait à plusieurs motivations, de nouveaux besoins en ressources naturelles et en énergie, un soutien de l'Union africaine à l'ONU sur les questions d'intérêt direct pour la RPC et une stratégie de pression sur Taïwan visant à réduire l'espace diplomatique de l'île après la première élection d'un président taïwanais au suffrage universel².

Dans ce contexte, la visite du président Jiang Zemin posait les bases de la politique africaine de la Chine « pour une période nouvelle »³. Ces principes, toujours d'actualité, sont en théorie la « non-ingérence », le développement de la coopération économique dans un esprit « gagnant-gagnant » et l'égalité dans l'esprit des cinq principes de la coexistence pacifique énoncés à Bandung en 1955⁴. De 2003 à 2013, le successeur de Jiang Zemin, Hu Jintao, consolidera ces évolutions en visitant dix-huit pays africains en dix ans. Fait symbolique, Xi Jinping a également consacré à l'Afrique son premier voyage à l'étranger en tant que président en 2013, puis y retournera en 2018. L'Afrique est ainsi devenue en près de vingt-cinq ans un champ d'action majeur de la stratégie extérieure de la Chine, bien au-delà des enjeux économiques.

Un rôle essentiel à l'ONU

Dès les origines, le poids des Etats africains à l'ONU a constitué un élément important pour Pékin⁵. En 1971, sur les 76 pays qui ont soutenu l'entrée de la République populaire de Chine à l'ONU, 25, soit près de 33 % appartenaient au continent africain. En 1996, le général Xiong Guankai, chef des services de sécurité de l'Armée populaire de libération (APL), constatait que « les Etats africains représentent un tiers des effectifs de l'ONU »⁶. Ce poids n'a fait que se renforcer (il est passé de 52 en 1996 à 54 depuis 2011 avec l'entrée du Soudan du Sud) et constitue toujours un facteur majeur d'intérêt pour la RPC sur la scène internationale. Après la répression de la place Tiananmen en 1989, et les sanctions qui ont un temps frappé la Chine, le poids du vote africain au sein de commissions, telle celle des Droits de l'homme, a joué un rôle significatif ; en échange, la Chine, membre permanent du Conseil de sécurité, a pu régulièrement opposer son veto aux sanctions présentées contre les Etats africains les plus répressifs comme le Zimbabwe ou le Soudan.

² En 1995-1996, la Chine avait tenté une campagne d'intimidation militaire de plusieurs mois en procédant à des tirs d'essais de missiles au large de l'île, interrompue par l'envoi d'un porte-avion américain dans le Détroit. Cette campagne avait contribué à l'élection du président Lee Teng-hui.

³ Cette thématique de la « nouvelle ère » est une constante du discours idéologique chinois, repris aujourd'hui par Xi Jinping.

⁴ Valérie Niquet, « Profit and Prejudice, China in Africa », *China News Analysis*, n° 1574, 15 décembre 1996.

⁵ Valérie Niquet, « La stratégie africaine de la Chine », *Politique étrangère*, n° 2, 2006.

⁶ Xiong Guangkai, « China Defense Policy and Sino-African Relations », *International Strategic Studies*, n° 31997 cité in Valérie Niquet, « Profit and Prejudice, China in Africa », *op. cit.*

Le soutien des voix africaines a également joué un rôle dans l'offensive menée par la Chine contre l'initiative du G4 (Japon, Allemagne, Inde, Brésil) lancée en 2005 pour obtenir une réforme du Conseil de sécurité de l'ONU, à l'occasion du soixantième anniversaire de sa création, et qui aurait porté le nombre de ses membres permanents de 5 à 11. Pour Pékin, cette réforme, initiée par le Japon, menaçait directement sa capacité d'influence et son statut très privilégié d'unique représentant des pays asiatiques – et des pays du Sud – disposant d'un droit de veto à l'ONU.

Par ailleurs, les stratégies d'influence de la Chine en Afrique à partir du milieu des années 1990, étayées par un développement économique rapide, source d'une capacité d'action accrue, ont permis de considérablement réduire le poids diplomatique de Taïwan. Alors qu'une vingtaine de pays africains reconnaissaient Taïwan au début des années 1990, seul le Swaziland est encore présent, depuis la défection du Burkina Faso en 2020.

L'influence de la Chine dans les organisations internationales et le rôle du bloc africain

Le soutien du bloc africain à l'ONU, et plus globalement des pays du Sud qui partagent les mêmes « valeurs », a également permis à la RPC de considérablement renforcer son influence dans les organisations internationales⁷. Cette évolution correspond au concept de « *position centrale* » (*central stage* 舞台中心) utilisé par Xi Jinping depuis son arrivée au pouvoir. Lors du XIX^{ème} Congrès du Parti communiste en 2017, le président chinois a déclaré : « [I]a Chine est désormais devenue une grande puissance dans le monde. Il est temps pour nous d'occuper une place centrale (走上世界舞台中心) sur la scène mondiale ».

En tirant parti, notamment en Afrique, de son poids économique et diplomatique, la Chine est aujourd'hui à la tête de quatre des quinze commissions dépendant de l'ONU, seul pays membre du Conseil de sécurité à détenir plus d'une direction. En 2020, Pékin n'a pu obtenir la direction de l'Organisation de la propriété intellectuelle, attribuée, avec le soutien de Washington, au Singapourien Daren Tang. Elle a perdu la direction d'Interpol, obtenue en 2016, après que son président, Meng Hongwei, ancien vice-ministre de la Sécurité publique de Chine ait disparu, pour réapparaître en Chine, condamné pour corruption. La Chine est donc aujourd'hui à la tête des commissions de l'aviation civile internationale, de l'alimentation et de l'agriculture, du développement industriel et des télécommunications internationales, autant de domaines qui sont en lien direct avec ses intérêts dans le cadre des Routes de la soie et du rôle des entreprises chinoises dans le développement de la 5G au niveau mondial.

La Chine a également été à la tête de l'OMS, avec Mme Margaret Chan de 2013 à 2016, et a fortement soutenu la candidature de l'actuel directeur de l'organisation, Tedros Adhanom Ghebreyesus, élu en 2017, et premier directeur général africain. Le choix de cette personnalité est aussi l'aboutissement de ce processus de prise de contrôle direct ou indirect des organisations internationales par la Chine. Après la crise du SARS en 2003, la sévérité des dénonciations de l'OMS avait fortement inquiété le régime chinois, qui a depuis tenté, comme à

⁷ Ainsi, au mois de novembre 2011, le bureau d'information du Conseil d'Etat (bras étatique du bureau de la propagande du Comité central du Parti communiste) a réuni à Pékin le deuxième « South-South Human Rights Forum », qui prévoit de mettre en œuvre la « déclaration de Pékin », qui rejette le principe d'universalité des valeurs, défend le droit au développement et à la subsistance comme un droit équivalent aux Droits de l'Homme et le principe d'indépendance de choix pour chaque pays.

- * UIT (Union Int^e des ³ Télécommunications)
- * ONU DI (Organisation des Nations Unies pour le D^eveloppement Industriel)
- * FAO (Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture)
- * OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale)

la commission des Droits de l'Homme, de limiter la portée des critiques en renforçant sa capacité d'influence.

Cette influence, dans le cas de l'OMS, ne passe pas par un soutien financier direct particulièrement important, contrairement à ce qui a pu être dit. Depuis 2014, en rapport avec son poids démographique et économique, la contribution officielle de la Chine a augmenté, mais elle n'est que de 18 948 900 USD en 2019, alors que celle des Etats-Unis atteint 58 991 024 USD, celle du Japon – 23 156 735 USD, et celle, proportionnellement plus importante, de la France – 10 260 740 USD. Les contributions volontaires, qui constituent aujourd'hui une part majoritaire du financement de l'OMS, ont été de 86 millions USD pour la Chine, alors que celles des Etats-Unis ont atteint 893 millions USD en 2019⁸.

En revanche, la Chine a pu s'appuyer sur les résultats de son active stratégie d'influence en Afrique.

Des liens de dépendance économique renforcés

La Chine, en lien avec son développement économique à partir du milieu des années 1990, a manifesté rapidement son intérêt pour le continent africain en tant que source de matières premières et d'énergie, dont son économie est devenue la première consommatrice dans le monde. L'Angola est ainsi l'un des premiers fournisseurs de pétrole de la RPC. Les forêts gabonaises, mal contrôlées, ont été surexploitées par des compagnies chinoises⁹. L'Afrique est également une source importante de métaux rares indispensables à l'industrie. Enfin, s'il ne compense pas les grands marchés européens et nord-américains, le marché africain, notamment pour des produits de qualité moindre produits par les PME chinoises et les télécommunications, est également important et en pleine croissance. Cet intérêt économique est lié aux intérêts géopolitiques de la Chine et fonde le discours sur la coopération Sud-Sud.

Grâce aux moyens considérables dont elle dispose, et à une « souplesse » de décision que n'ont pas les puissances qui respectent les règles en matière de développement durable, de transparence et de contrôle de la corruption, la Chine a également multiplié ses investissements en Afrique et des « prêts » au service de la construction d'infrastructures, par des entreprises chinoises avant même que ne soit évoqué le concept de « routes de la soie ».

Le premier Forum pour la coopération entre la Chine et l'Afrique (FOCAC), inspiré du modèle japonais des conférences TICAD (Tokyo International Conference on African Development), inaugurées en 1993, s'est tenu à Pékin en 2000, rassemblant 52 chefs d'Etat africains. Le forum se tient alternativement en Chine et en Afrique tous les trois ans, et il a pris de l'ampleur à partir de 2006. En 2015, le président Xi Jinping a présenté dix grands projets de coopération avec l'Afrique, permettant d'intégrer le continent aux projets de Routes de la soie (BRI) et de donner ainsi à ces dernières plus d'ampleur et de visibilité¹⁰.

⁸ World Health Organization, [Assessed contributions overview for all Member States as at 31 December 2019](#).

⁹ Valérie Niquet, Sylvain Touati, [La Chine en Afrique, intérêts et pratiques. Essai d'analyse du mode de fonctionnement d'un système](#), Les études de l'IFRI, Paris, 2011.

¹⁰ En dépit du caractère attractif de ces projets, seuls 40 pays africains sur 54 ont signé un MoU avec la Chine sur les Routes de la soie, alors qu'en général Pékin obtient la participation de la totalité du groupe africain aux initiatives qu'il organise, comme les forums FOCAC. Les pays qui bénéficient d'un système de gouvernance solide et d'une société civile active sont en général plus réticents que ceux qui partagent avec la Chine une même vision plus autoritaire du pouvoir.

Depuis 2010, la Chine est devenue le premier partenaire commercial de l'Afrique. Les échanges ont connu un pic de 170 milliards USD en 2017 pour diminuer ensuite, avec le ralentissement de la croissance économique en Chine. De même, au plus haut, selon les statistiques officielles, le cumul des investissements chinois en Afrique atteignait 43 milliards USD en 2017¹¹. La même année, 76 projets d'investissements en partenariat public-privé (PPP) étaient signés avec l'Afrique, dont 60 % dans le secteur des transports.

Le cas de l'Éthiopie

L'Éthiopie, pays d'origine de l'actuel Directeur général de l'OMS, occupe une place à part dans cette stratégie africaine de la Chine. Bien que ce pays soit dépourvu de matières premières, la Chine a focalisé de longue date son intérêt sur l'Éthiopie avec laquelle des relations diplomatiques ont été établies dès 1970. Depuis l'arrivée au pouvoir du Front populaire démocratique de libération en 1991, les liens idéologiques entre Pékin et Addis-Abeba se sont renforcés, y compris ceux de parti à parti avec le Parti communiste chinois. Le siège régional de l'agence Xinhua, l'un des principaux organes de l'appareil de propagande extérieure du Parti communiste, se trouve à Addis-Abeba, de même que le siège du fonds sino-africain de développement¹². Le renforcement des liens avec la RPC et l'adoption d'un « modèle chinois » de développement ont permis à l'Éthiopie, qui comptait longtemps parmi les pays les plus pauvres à l'échelle mondiale, de connaître de 2005 à 2017, avec la mise en œuvre d'une stratégie de développement industriel définie en 2002, un taux de croissance de 8,5 % par an en moyenne.

La Chine a également mis en place, en 2017, une « Eastern Economic Zone », proche de la capitale, spécialisée dans la production et l'exportation de produits textiles et de l'industrie du cuir, produits agricoles, métallurgie, matériaux de construction, etc. La présentation officielle¹³ de cette zone économique construite par la Chine insiste sur le fait que l'Éthiopie, en raison de son statut de pays en développement, bénéficie d'un accès privilégié aux marchés nord-américain et européens, sans quotas ni droits de douane, ce qui explique le mouvement de délocalisation d'entreprises chinoises vers ce pays.

La Chine est par ailleurs la première source d'investissements étrangers et le premier partenaire commercial de l'Éthiopie. Entre 2005 à 2019, le montant cumulé des investissements chinois a atteint 8 % du total pour l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne. L'Éthiopie se situe au deuxième rang des pays récipiendaires africains. Les investissements (147 projets acceptés en 2019) concernent le secteur des infrastructures, dont la construction d'une ligne à grande vitesse en direction de Djibouti, où l'APL dispose d'une base logistique depuis 2018. La Chine a également permis à l'Éthiopie de lancer son premier satellite de télédétection, le ETRSS 1, en 2019.

L'Éthiopie est donc très dépendante du « statut » que lui confère la Chine. En 2003, le deuxième forum FOCAC s'est tenu à Addis-Abeba. La Chine a entièrement financé et construit le siège de l'Union africaine, inauguré au mois de décembre 2012, faisant symboliquement de l'Éthiopie la « capitale de l'Afrique »¹⁴.

¹¹ 人民日报 (Quotidien du Peuple), 30 août 2018.

¹² Jean-Pierre Cabestan, « China and Ethiopia, Authoritarian Affinities and Economic Cooperation », *China Perspectives*, n° 4, 2012.

¹³ « Ethiopia Eastern Industrial Zone », *China Daily*, 13 février 2019.

¹⁴ Jean-Pierre Cabestan, « China and Ethiopia, Authoritarian Affinities and Economic Cooperation », *op. cit.*

Plus significatif, le nouveau *African Center for Diseases Control*, établi en 2017, a son siège à Addis-Abeba, et la Chine a offert de construire ce siège pour un montant de 80 millions USD¹⁵. C'est par ce centre, en Ethiopie, que doivent également transiter avant leur redistribution les produits fournis par la Chine dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 en Afrique.

Le rôle de Tedros Adhanom Ghebreyesus et le positionnement de l'OMS

Pour toutes ces raisons, des interrogations se sont exprimées sur le rôle du nouveau Directeur général de l'OMS, élu au mois de mai 2017 avec le soutien de la Chine et de la totalité des Etats de l'Union africaine. Aujourd'hui en charge de la gestion de la crise du coronavirus, c'est un ancien cadre du Front de libération marxiste-léniniste du Tigré, soutenu par la Chine (et l'Albanie) contre les autorités d'Addis-Abeba proches de Moscou dans les années 1970 et 1980¹⁶. Il a été successivement ministre de la Santé (2005-2012) et ministre des Affaires étrangères (2013-2017). Dans les deux cas, sa position impliquait des relations étroites au niveau étatique, politique et économique avec la Chine, devenue un partenaire incontournable de l'Ethiopie.

Dès son élection à la tête de l'OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus a soutenu la proposition chinoise de nommer l'ancien président Robert Mugabe ambassadeur de bonne volonté de l'OMS¹⁷, avant de se rétracter devant les fortes oppositions. De même, comme l'a immédiatement rapporté la presse officielle chinoise, il a assuré Pékin, dès son élection, que l'OMS continuerait d'adhérer au principe « d'une seule Chine », suivant la volonté chinoise de ne plus accorder à Taïwan le statut d'observateur, sous le nom de « Chinese Taipei », en vigueur de 2009 à 2016¹⁸. Quels que soient ses mérites – notamment dans la lutte contre la malaria dans son propre pays –, c'est bien son statut de « représentant du Sud », et plus particulièrement d'un continent et d'un pays où l'influence de la Chine est considérable, qui a pesé dans le choix de Pékin de soutenir sa candidature, comme un moyen détourné – et donc en apparence plus légitime – de préserver son influence auprès de l'OMS. Dans un discours prononcé au *Peking University Public Policy International Forum* le 14 mars 2017, quelques mois avant son élection, Tedros Adhanom Ghebreyesus, encore ministre des Affaires étrangères, déclarait que « la coopération entre la Chine et l'Afrique en matière de santé est un modèle de coopération Sud-Sud »¹⁹. En 2018, à l'occasion d'une nouvelle visite en Chine, Tedros Adhanom Ghebreyesus déclarait également, selon le site officiel de l'OMS, que la Chine, dont le « système de santé est un modèle », pouvait « améliorer la santé de 60 millions de personnes dans les plus de soixante pays engagés dans les Routes de la soie ». Il appelait à renforcer le « partenariat stratégique entre la Chine et l'OMS » et la coopération avec le projet *Belt & Road Initiative* dans le domaine de la santé²⁰.

¹⁵ « [US Warns over Chinese 'Spying' on African Disease Control Centre](#) », *Financial Times*, 6 février 2020.

¹⁶ Tefera Negash Gebregzibher, « [Ideology and Power in TPLF Ethiopia](#) », *African Affairs*, vol. 118, n° 472, juillet 2019. Le front fait partie de la coalition gouvernementale depuis la prise du pouvoir en 1991.

¹⁷ Le Monde avec l'AFP, « [L'OMS sous le feu des critiques pour avoir nommé Mugabe ambassadeur de bonne volonté](#) », lemonde.fr, 21 octobre 2017.

¹⁸ La RPC s'est opposée au maintien de ce statut après l'élection de la présidente indépendantiste Tsai Ing-Wen. A l'inverse, la Chine avait accepté ce statut pour influencer le Kuomintang au pouvoir, plus favorable aux thèses de Pékin (Xinhua, « [Newly Elected WHO Chief Reiterates One-China Principle](#) », chinadaily.com.cn, 25 mai 2017).

¹⁹ « [加强南南合作提高全球健康水平](#) » [Renforcer la coopération Sud-Sud, élever le niveau de la santé globale], chinafrica.cn, 15 mars 2017.

²⁰ « [Building from Strength: Expanding the Strategic Partnership between WHO and China](#) », who.int, 18 juillet 2018.

Quelles conséquences sur l'appréhension par l'OMS de la crise du coronavirus ?

Créée en 1948, l'OMS joue un rôle majeur dans la prévention des épidémies et la gestion des crises sanitaires. Sa parole fait autorité dans la perception du public et la prise de décision des gouvernements. Selon les règles sanitaires internationales de l'OMS révisées en 2005, juridiquement contraignantes pour l'ensemble des 193 Etats de la planète membres de l'ONU, les principes de transparence, de diligence dans le rapport de l'émergence d'une épidémie et de respect pour les Droits de l'Homme et les libertés individuelles doivent présider à la gestion d'une crise sanitaire. Les degrés d'urgence qui sont définis influent sur les mesures adoptées par les Etats.

A ce titre, la gestion de la crise du Covid-19 par la Chine, relayée par l'OMS, est problématique²¹. Si une incertitude demeure sur les premiers cas, qui pourraient être apparus sporadiquement à Wuhan sans qu'une réelle prise de conscience se soit produite dès les mois d'octobre ou novembre 2019, le 30 décembre, un groupe de médecins mentionnait, dans une discussion Wechat privée, la multiplication inquiétante de pneumonies de type SARS². Les sept médecins, dont le Dr. Li Wenliang, seront convoqués le 3 janvier par la police de Wuhan et sommés de publier une rétractation publique pour diffusion de « fausses rumeurs »²³. Le 31 décembre, le Comité de santé publique de Chine déclarait à l'OMS « 41 cas d'une pneumonie d'origine inconnue »²⁴. Le 1^{er} janvier, le marché aux espèces sauvages vivantes de Wuhan sera fermé et désinfecté, rendant impossible toute remontée à l'animal porteur. Une interdiction « provisoire » du commerce des animaux vivants et des espèces sauvages sera mise en place avant de devenir, en théorie, permanente²⁵. Le 14 janvier, la même commission de Wuhan déclarera qu'il n'existe aucune preuve d'une transmission entre humains avant d'organiser un gigantesque banquet de Nouvel An.

A la suite d'une visite d'inspection à Wuhan les 20 et 21 janvier 2020, un comité d'experts de l'OMS publie un rapport très prudent indiquant que « *les sources suggèrent* [c'est nous qui soulignons] *qu'une transmission entre humains se produit à Wuhan. Toutefois des analyses plus approfondies sont nécessaires pour comprendre l'étendue de cette transmission* »²⁶. La délégation notait également « *l'identification rapide par la Chine du virus, son séquençage génétique et la fourniture de souches pour rendre possible la fabrication de tests* » alors que, le 3 janvier, la commission de santé nationale aurait donné l'ordre aux laboratoires qui avaient commencé à travailler sur le séquençage du virus d'arrêter leurs travaux et de détruire les échantillons. Le séquençage du génome ne sera diffusé par un laboratoire de Shanghai que le 11 janvier et partagé avec l'OMS²⁷.

²¹ Peter Hasson, « [China Helped Put this Man in charge of the World Health Organization – is it Paying off?](#) », *The National Interest*, 23 mars 2020.

²² « [新冠肺炎“吹哨人”李文亮：真相最重要](#) » [Pour le « lanceur d'alerte » Li Wenliang, le plus important était la vérité], china.caixin.com, 7 février 2020.

²³ Le Dr. Li Wenliang décèdera le 7 février du Covid-19.

²⁴ « [Pneumonia of Unknown Cause – China](#) », World Health Organization, 5 janvier 2020.

²⁵ En 2003, à la suite de la crise du SARS, des réglementations strictes avaient déjà été mises en place – sans résultats.

²⁶ « [Mission Summary, WHO Field Visit to Wuhan, China 20-21 January 2020](#) », World Health Organization, 22 janvier 2020.

²⁷ Gao Yu *et al.*, « [How Early Signs of Coronavirus were Spotted, Spread and Throttled in China](#) », *The Straits Times*, 28 février 2020.

En dépit de ces éléments, les déclarations officielles chinoises à Wuhan comme au niveau central continueront de minimiser la contagiosité du nouveau coronavirus. Dans le même temps, la délégation de l'OMS indiquait que « *les protocoles partagés par les experts chinois seraient utilisés pour mettre en place des recommandations internationales pour le contrôle des infections, la gestion clinique et la définition des cas* »²⁸. L'absence de statistiques fiables concernant le nombre de contaminations et surtout de décès à cette date ne pouvait que fausser les conclusions auxquelles la délégation a abouti.

En dépit de ces retards volontaires, l'OMS a multiplié les déclarations positives sur le traitement de l'épidémie par les autorités chinoises ainsi que des consignes dont l'objectif était de ne pas « stigmatiser » la Chine. Dans une adresse au comité permanent du bureau politique prononcée le 3 février 2020, Xi Jinping déclarait : « *J'ai rencontré le Directeur général de l'OMS Tedros, il m'a dit que la rapidité et l'étendue des actions prises par la Chine sont exceptionnelles, c'est l'avantage institutionnel de la Chine, une expérience qui doit être étudiée par les autres pays* »²⁹. Jusqu'à la déclaration d'une pandémie par l'OMS le 11 mars et au-delà, les déclarations du Directeur général et les recommandations ont d'une manière générale privilégié les positions chinoises. A l'issue de la rencontre officielle entre Xi Jinping et le Directeur général le 28 janvier 2020, après que la ville de Wuhan et la province aient été placées en quarantaine le 23 janvier, ce dernier a déclaré que la Chine établissait un « *nouveau standard* » dans la gestion des crises sanitaires. De même, à la Conférence de Munich sur la sécurité, Tedros Adhanom Ghebreyesus déclarait à nouveau que « *la Chine [avait] offert du temps au monde* »³⁰.

L'OMS a également renoncé à déclarer un état de pandémie à la fin du mois de janvier, limitant la menace au niveau PHEIC (*Public Health Emergency of International Concern*) en dépit de l'inquiétude des experts. L'état de pandémie ne sera déclaré que le 11 mars, soit plus de trois mois après les premières alertes en Chine. A plusieurs reprises, l'OMS a également dénoncé la fermeture des frontières et, plus particulièrement, la fermeture des frontières avec la Chine. Le choix officiel du nom du Covid-19 le 11 mars avait également été fait en prenant en compte la crainte de la Chine de se voir stigmatisée. Selon les déclarations du Directeur général de l'OMS, « *[n]ous devons trouver un nom qui ne fasse référence ni à un lieu géographique, ni à un animal, ni à un groupe particulier de population* ».

Conclusion

La gestion de l'épidémie de Covid-19 pose un défi collectif à l'ensemble de la planète. Au-delà des questions de santé qu'elle suscite, elle interroge sur le fonctionnement du multilatéralisme en l'absence d'une communauté de valeurs entre les principaux Etats responsables. Si la Chine est aujourd'hui devenue la deuxième puissance économique mondiale, et la première puissance commerciale, au cœur des chaînes logistiques globalisées, la nature de son système politique pose au monde des menaces spécifiques qui ne sont pas prises en compte.

Depuis les années 1970, la Chine a développé des liens étroits, fondés sur une communauté idéologique et de système avec le continent africain. Comblant un vide laissé par les anciennes

²⁸ « [Mission Summary, WHO Field Visit to Wuhan, China 20-21 January 2020](#) », *op. cit.*

²⁹ Xi Jinping, « [为打赢疫情防控阻击战提供强大科技支撑](#) » [Apporter un important soutien technologique et scientifique pour remporter la bataille de la prévention et du contrôle de l'épidémie], [qstheory.cn](#), 2 mars 2020.

³⁰ « [The Illness Now Has a Name, COVID-19](#) », *New York Times*, 11 février 2020.

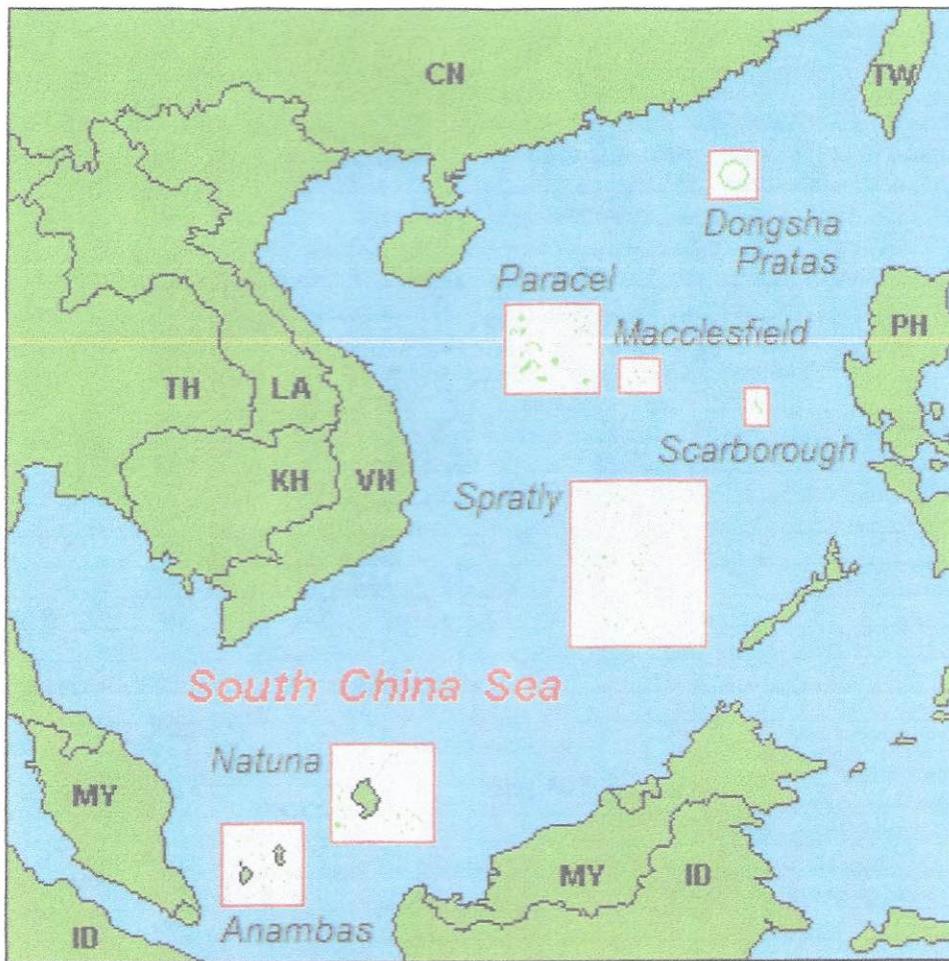
puissances coloniales après la fin de la Guerre froide, la RPC a renforcé son influence dans une région dont l'un des principaux atouts est son poids diplomatique à l'ONU. En Afrique, l'Éthiopie occupe une place à part pour des raisons multiples. L'asymétrie des relations entre les deux pays, les liens étroits et anciens entre le parti actuellement au pouvoir et la Chine, le rôle de l'Éthiopie au sein de l'Union africaine, en font un partenaire stratégique privilégié de Pékin.

La nomination de Tedros Adhanom Ghebreyesus au poste de Directeur général de l'OMS en 2017 était un moyen pour la RPC de préserver une influence disproportionnée au sein de cette organisation internationale. Deux motivations expliquent ce choix : la place de Taïwan au sein de l'OMS et, après l'épisode du SARS, la volonté de préserver l'image de la Chine en cas de nouvelle pandémie. Les déclarations de Tedros Adhanom Ghebreyesus, ses prises de position, démontrent que la stratégie d'influence de Pékin sert en effet ses intérêts. Toutefois, l'échec de l'OMS à jouer son rôle et les conséquences humanitaires et économiques considérables pour le monde entier pourraient aboutir à une prise de conscience quant à la nécessité de reconsidérer les fondements et le mode de fonctionnement des institutions multilatérales, mais aussi l'engagement des puissances démocratiques aux côtés des pays les plus vulnérables aux stratégies d'influence de la Chine.

Chronologie

Chine - 2019	OMS - 2019
<p>Novembre</p> <p>16 nov. : premier cas connu de pneumonie</p>	
<p>Décembre</p> <p>1^{er} déc. : multiplication des cas de « pneumonies » à Wuhan autour du marché</p> <p>30 déc. : les Dr. Ai Fen et Li Wenliang alertent en Wechat sur les cas de pneumonies « type SARS » et sont arrêtés pour divulgation de rumeurs</p> <p>31 déc. : les autorités de santé mentionnent 41 cas d'une pathologie inconnue à l'OMS. Aucune mesure n'est prise à Wuhan.</p>	

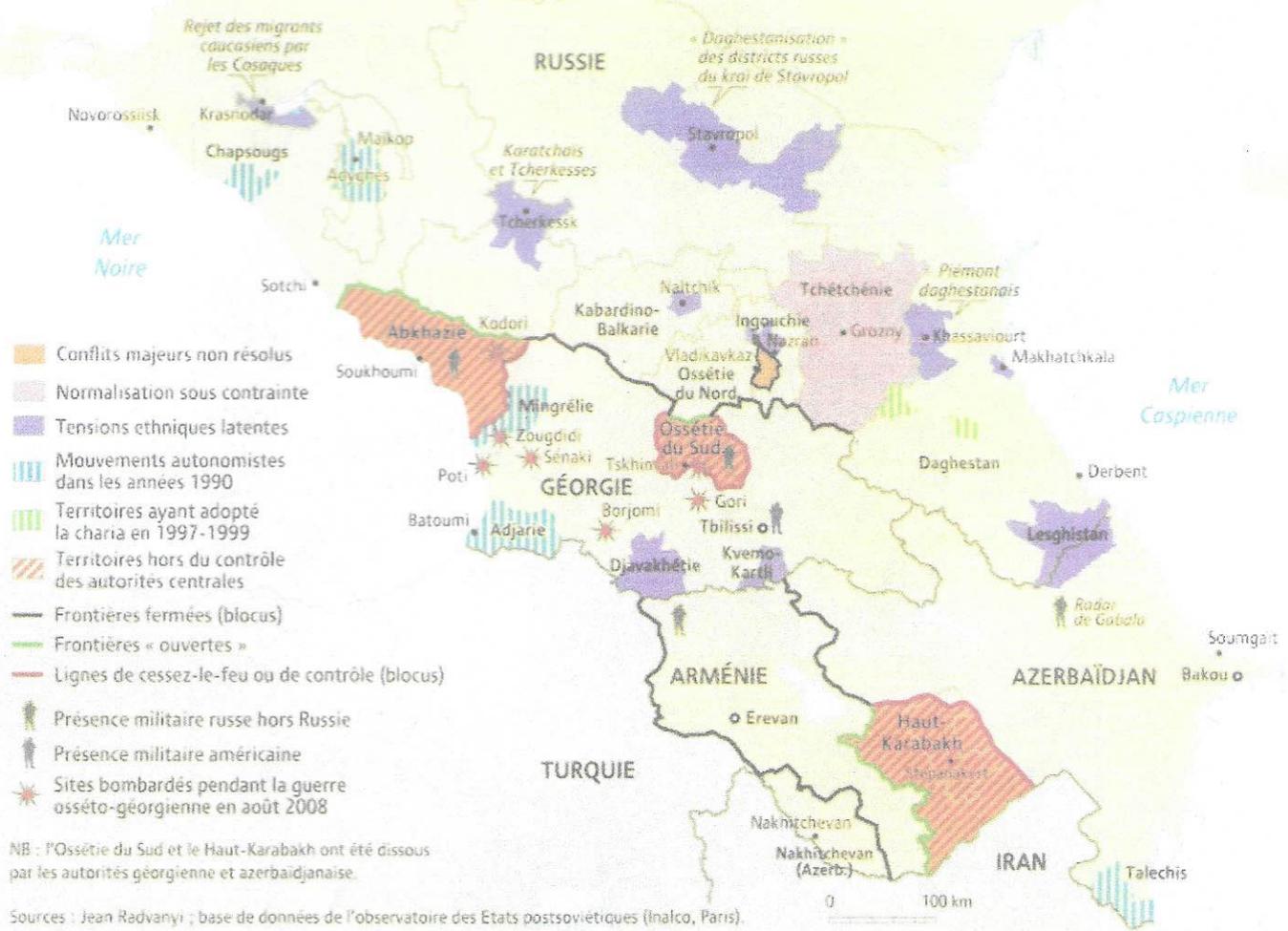
Chine - 2020	OMS - 2020
<p style="text-align: center;">Janvier</p> <p>1^{er} janv. : fermeture du marché de Wuhan 3 janv. : la commission de santé nationale ordonne aux laboratoires qui ont travaillé sans autorisation sur le virus d'arrêter leurs travaux et de détruire leurs échantillons. 11 janv. : la Chine annonce officiellement avoir identifié le génome du coronavirus 11 janv. : premier décès officiel 14 janv. : les autorités de Wuhan minimisent les risques de contamination H+H, qualifiés de « réduits » 19 janv. : les autorités de Wuhan déclarent que « le virus est peu contagieux » 20 janv. : Xi Jinping reconnaît l'existence d'une crise sanitaire 23 janv. : Wuhan et le Hubei en quarantaine 27 janv. : le maire de Wuhan rejette la responsabilité des délais d'information de la population sur le pouvoir central 28 janv. : le président Xi Jinping déclare à la délégation de l'OMS qu'il est « aux commandes » depuis le 7 janvier.</p>	<p style="text-align: center;">Janvier</p> <p>3 janv. : l'OMS publie un communiqué signalant la déclaration des autorités chinoises. 44 cas au 3 janvier dont 33 cas guéris. 20 janv. : mission d'experts de l'OMS à Wuhan : « Il y a des signes de transmission H+H à Wuhan. Plus d'études sont nécessaires pour en évaluer la portée » 23 janv. : le Directeur général de l'OMS déclare qu'il n'y a aucune preuve de transmission H+H hors de Chine. Seuls 25 décès se sont produits à Wuhan et 800 cas sont déclarés. 28 janv. : rencontre Xi Jinping-DG OMS à Pékin « La Chine est un modèle dans le traitement des crises sanitaires et le partage des données. Nous apprécions la transparence dont la Chine a fait preuve » 30 janv. : l'OMS déclare une situation d'urgence PHEIC</p>
<p style="text-align: center;">Février</p> <p>7 fév. : décès du Dr. Li Wenliang 13 fév. : les responsables politiques de Wuhan sont démis de leurs fonctions</p>	<p style="text-align: center;">Février</p> <p>11 fév. : le nom officiel Covid-19 est adopté</p>
<p style="text-align: center;">Mars</p>	<p style="text-align: center;">Mars</p> <p>11 mars : l'OMS déclare la pandémie</p>



Carte géopolitique du Caucase (2008)

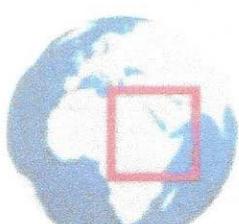


7



RENAISSANCE : NOUVEAU BARRAGE SUR LE NIL

8



Les guerres à venir

Parmi les augures de la pandémie, on nous annonce le « retour de la guerre ». C'est du moins le titre d'un essai publié par un éminent observateur et analyste de la géopolitique mondiale, François Heisbourg. « Non seulement la guerre entre puissances peut revenir, écrit-il, mais elle peut se mondialiser en occupant les espaces, notamment le numérique, dans lesquels la dissuasion n'opère pas. » D'autres auteurs, moins militaires sans être plus rassurants, voient en cette crise sanitaire mondiale l'expression d'un changement profond dans ce qu'il est convenu d'appeler la « sécurité internationale ». Pour le politiste Bertrand Badie, elle met au jour une « menace globale » – dont font partie également les changements climatiques, les crises migratoires ou alimentaires – qui va dominer le XXI^e siècle, et à laquelle le vieil ordre international ne sait répondre. Sans s'opposer, ces deux approches annoncent l'une et l'autre un avenir inquiétant.

François Heisbourg, *Retour de la guerre*. Odile Jacob, 212 p.

Bertrand Badie, *Les puissances mondialisées. Repenser la sécurité internationale*. Odile Jacob, 284 p.

Selon Heisbourg, le virus du Covid 19 est devenu un « *acteur stratégique* », la pandémie a « *accélééré l'histoire* », dicté le rythme des événements depuis maintenant deux ans. En rassemblant ce qui s'est modifié sous nos yeux fatigués par les confinements, il décrit « *un séisme* ». Les retournements de situation ont été spectaculaires, avec une succession de séquences inattendues : effondrement ; « *mesures barrière* » et « *quoi qu'il en coûte* » ; reprise flamboyante ; nouveau variant ; rechute ; etc. « *Le virus, note-t-il, a rapidement rappelé qu'il n'était pas une matière inerte dont on vient à bout comme on peut réparer les dégâts d'un séisme ou d'une inondation.* » C'est un être vivant doté d'un code génétique, il peut muter et résister aux efforts des êtres humains pour contrer sa diffusion.

La situation est inédite. Les réponses *keynésiennes* ou *néolibérales* aux grandes crises précédentes ne conviennent guère, même si ces crises ont provoqué des dégâts comparables. La distribution de ce que François Heisbourg appelle « *l'argent hélicoptère* » creuse les inégalités « *d'une manière qui pourrait avoir sur nos sociétés des effets en termes de conflictualité aussi délétères que ceux des suites de la crise de 1929* ». Il insiste sur la fracture nouvelle à l'origine d'un « *déclassement insupportable* » : « *les utiles d'un côté, les inutiles de l'autre* », ceux qui en tirent le plus grand profit et les autres. « *Socialement, et éventuellement politiquement, la pandémie voit s'accumuler la poudre des explosions futures.*

En quoi ce constat partagé par nombre d'analystes conduirait-il à de nouvelles guerres ? Heisbourg n'ignore pas les mutations observées depuis les années 1970, avec notamment la prédominance des « *guerres asymétriques* ». Elles correspondent justement à ce constat. Il cite l'exemple de l'accès à la vaccination et du « *nationalisme du vaccin* », les inégalités Nord-Sud, la diplomatie chinoise du vaccin, le jeu de Moscou « *à la fois baroque et pervers* », les lenteurs de l'Union européenne. « *Lorsque viendra le temps des règlements de comptes, ces fractures créeront d'importantes tensions politiques et stratégiques* », avec des « *effets géopolitiques* » qui ne se limitent pas à des désaccords diplomatiques « *mais plongent leurs racines au plus profond des sentiments ou ressentiments populaires. Le nationalisme et la xénophobie ne demandent qu'à ressurgir* ».

Plus généralement, François Heisbourg met en valeur deux phénomènes « *accélérés* » par la pandémie – le retour de l'État et la recherche d'une « *démondialisation* » (ou « *découplage* ») – mais de manière paradoxale. Ces tendances s'affirment dans les politiques alors même que l'essor du capitalisme numérique a permis « *l'émergence de puissants groupes industriels qui dépassent en moyens financiers la plupart des États de la planète. Mais c'est cette puissance même des acteurs technologiques qui amène les États à réaffirmer leur rôle* ». Ou encore, le jeu de la Chine, son découplage avec l'Occident par la relocalisation d'entreprises, risque de se payer par une réduction de l'accès au gigantesque marché chinois. Il sera donc « *partiel et graduel* » sur « *une toile de fond plus conflictuelle* ».

Dès lors, et c'est le cœur de l'essai de François Heisbourg, l'analyse des tensions politiques et militaires au début des années vingt du XXI^e siècle débouche sur un pronostic inquiétant : « *le risque de guerre est plus élevé et est amené à croître* ». Il justifie sa position sous trois angles : l'évolution des superpuissances, la numérisation de la guerre, un « *monde sans loi* ».

En premier lieu, la montée de la Chine devenue puissance mondiale « *se heurtera dans la durée à l'autre superpuissance que sont les États-Unis* » ; les **risques de guerre** sont réels sans qu'elle soit inévitable. Il discute minutieusement diverses hypothèses tout en affirmant, avec un grain de provocation : « *Le sort de Taïwan constitue cependant la cause de conflit la plus inquiétante entre les États-Unis et la Chine. Sa probabilité d'occurrence est potentiellement plus élevée que tout ce qui a pu se passer pendant la guerre froide, crises de Berlin et de Cuba comprises.* »

Ensuite, la démocratisation de la guerre est soutenue par l'innovation technologique qui « *déstabilise la situation stratégique* ». Les moyens de la guerre se « *démocratisent selon le même schéma que celui qui caractérise la numérisation de la société civile* ». Ils deviennent facilement accessibles et banalisent la guerre. Les opérations dans la cyberguerre ne sont pas contenues par un « *équilibre dissuasif stable* » (comme l'arme nucléaire dans l'espace traditionnel), elles n'ont plus de caractère guerrier net, elles sont économes. La « *cyberguerre, c'est tous les jours et tout le monde, les risques de dérapage sont extrêmement élevés, car une fois lâchés dans les réseaux, les virus informatiques sont aussi difficiles à maîtriser que leurs cousins biologiques échappés dans la nature* ».

Enfin, et ce n'est pas le moindre des risques, ces changements stratégiques et technologiques sont accélérés par la pandémie dans un « *monde sans loi* ». Ils se heurtent, précise l'auteur, à « *un étrange ordre [international] dont nous sortons à reculons* ». L'organisation des relations internationales connaît une crise profonde, un danger d'anomie sinon de paralysie. L'ONU héritée de la Seconde Guerre mondiale, ou les alliances américano-centrées et Asie-Pacifique issues de la guerre froide, sont au bord de l'effondrement ou de « *la mort cérébrale* ». Alors que les conflictualités énoncées plus haut s'attisent, ces organisations – y compris financières – ne réussissent pas à fonder un nouvel ordre face aux grands défis sécuritaires du siècle, préfigurés par la pandémie. Ces défis suscitent déjà des luttes urbaines et rurales, accroissent le flux de réfugiés, et provoqueront des conflits entre États « *quand ils estimeront ne pas pouvoir obtenir une modération des politiques climatiques des autres pays par des voies pacifiques* ».

En évaluant, au terme de son raisonnement, la politique européenne lors de la pandémie, faite d'hésitations, de divisions mais aussi de solidarités financières, François Heisbourg conclut son essai sur un triste constat. Celui d'une « *Europe déboussolée* » avec les conséquences que cela peut avoir sur les perspectives de paix ou de guerre. Ici, il rejoint les préoccupations plus générales de Bertrand Badie. Théoricien des relations internationales, auteur de nombreux ouvrages qui ne s'intéressent pas qu'aux États et aux jeux diplomatiques, Badie explique depuis longtemps qu'à l'heure de la mondialisation il faut prendre en considération l'irruption des sociétés sur la « *scène mondiale* », et modifier notre regard. Se disant volontiers « *internationaliste* », il s'intéresse particulièrement aux désordres de l'après-guerre froide, et les pense à partir de l'idée de sécurité censée inspirer l'ordre international et les États protecteurs de leurs populations.

Bertrand Badie ouvre son dernier livre, *Les puissances mondialisées*, par une réflexion sur l'histoire et le sens de la notion de sécurité, un terme dont les gouvernants ont la bouche pleine. Il revient à sa signification originelle : « *une fonction indépendante de celui qui la gère, et qui vise tout simplement à réduire la peur qui anime les individus ainsi que les groupes sociaux* ». Pour évidente qu'elle paraisse à la première lecture, cette définition induit de nombreuses conséquences dans le raisonnement qui nous occupe. Elle détache, selon Badie, la sécurité du trio « *sécurité-nation-souveraineté* » qui la liait à l'État-nation dans l'imaginaire de la guerre classique au centre de notre mémoire sécuritaire. Or, la fusion État-sécurité est défiée par la « *mondialisation qui suscite couramment des formes inédites de maux qui « répandent la terreur » mais qui ne relèvent ni d'un ennemi ni d'un territoire ni d'une souveraineté* ». Le covid et le changement climatique en sont les meilleurs exemples.

Bertrand Badie montre que ce vieux système est protégé des changements par la persistance de vieux principes avec, notamment, la « *réinvention périlleuse de l'obsession nationale* »...



Le système des Nations Unies

ORGANES PRINCIPAUX

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Organes subsidiaires

- Comités permanents et organes ad hoc
- Commission du désarmement
- Commission du droit international
- Conseil des droits de l'homme
- Corps commun d'inspection (CCI)
- Grandes commissions et autres comités de session

Fonds et programmes¹

- FNUAP** Fonds des Nations Unies pour la population
- ONU-Habitat**² Programme des Nations Unies pour les établissements humains
- PAM** Programme alimentaire mondial (ONU/FAO)
- PNUD** Programme des Nations Unies pour le développement
 - **FENU** Fonds d'équipement des Nations Unies
 - **VNU** Volontaires des Nations Unies
- PNUE**³ Programme des Nations Unies pour l'environnement
- UNICEF** Fonds des Nations Unies pour l'enfance

CONSEIL DE SÉCURITÉ

Organes subsidiaires

- Comité contre le terrorisme
- Comités des sanctions (ad hoc)
- Comité d'état-major
- Comités permanents et organes ad hoc

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Commissions techniques

- Condition de la femme
- Développement social
- Forum des Nations Unies sur les forêts
- Population et développement
- Prévention du crime et justice pénale
- Science et technique au service du développement
- Statistique
- Stupéfiants

Commissions régionales⁴

- CEA** Commission économique pour l'Afrique
- CEE** Commission économique pour l'Europe
- CEPALC** Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
- CESAO** Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
- CESAP** Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

SECRETARIAT

Départements et bureaux⁵

- EOSSG** Cabinet du Secrétaire général
- BCAD** Bureau de la coordination des activités de développement
- BLT** Bureau de lutte contre le terrorisme
- BSCI** Bureau des services de contrôle interne
- Bureau des affaires de désarmement
- Bureau des Nations Unies pour les partenariats²
- Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique
- Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement
- Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question de la violence contre les enfants

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

CONSEIL DE TUTELLE⁶

Recherche et formation

- UNIDIR** Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
- UNITAR** Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche des Nations Unies
- UNSSC** Ecole des cadres du système des Nations Unies
- UNU** Université des Nations Unies

Autres organismes

- CNUCED**^{7,8} Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
- HCR**¹ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
- ITC** Centre du commerce international (CNUCED/O/MC)
- ONU-Femmes**¹ Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- UNOPS**¹ Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
- UNRWA**¹ Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

Autres organes¹⁰

- Comité chargé des organisations non gouvernementales
- Comité des politiques de développement
- Comité d'experts de l'administration publique
- Instance permanente sur les questions autochtones
- GENUNG** Groupe d'experts des Nations Unies pour les noms géographiques
- ONUSIDA** Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
- UNGGIM** Comité d'experts sur la gestion de l'information géospatiale à l'échelle mondiale

Recherche et formation

- UNICRI** Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice
- UNIRISD** Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
- DSS** Département de la sûreté et de la sécurité
- HCDH** Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
- OCHA** Bureau de la coordination des affaires humanitaires
- OILAC** Bureau des affaires juridiques
- ONUDC** Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
- ONUGO** Office des Nations Unies à Genève
- ONUVI** Office des Nations Unies à Nairobi
- OOSA** Bureau des affaires spatiales
- UNDRR** Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes

Organisations apparentées

- AIEA**^{1,2} Agence internationale de l'énergie atomique
- AIFM** Autorité internationale des fonds marins
- Commission préparatoire de l'OTICE** Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires
- CPI** Cour pénale internationale
- OIAE**^{1,2} Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
- OIM**¹ Organisation internationale pour les migrations
- OMC**^{1,4} Organisation mondiale du commerce
- Tribunal international du droit de la mer**

Commission de consolidation de la paix

Forum politique de haut niveau pour le développement durable

Institutions spécialisées^{1,5}

- FAO** Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FIDA** Fonds international de développement agricole
- FMI** Fonds monétaire international
- GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE**⁷
 - **BIRD** Banque internationale pour la reconstruction et le développement
 - **IDA** Association internationale de développement
 - **SFI** Société financière internationale
- OACI** Organisation de l'aviation civile internationale
- OIT** Organisation internationale du Travail
- OMI** Organisation maritime internationale
- OMM** Organisation météorologique mondiale
- OMPI** Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
- OMS** Organisation mondiale de la Santé
- OMT** Organisation mondiale du tourisme
- ONUDI** Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
- UIT** Union internationale des télécommunications
- UNESCO** Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
- UPU** Union postale universelle

Notes :

- Membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS).
- Le Bureau des Nations Unies pour les partenariats sert de coordonnateur pour la Fondation pour les Nations Unies.
- L'AIEA et l'OIAE ont rapporté au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale.
- L'OMC n'a pas obligation de faire rapport à l'Assemblée générale, mais elle contribue à titre spécial à ses travaux. Le CCS coordonne les questions de développement.
- Les institutions spécialisées sont des organisations autonomes dont le travail est coordonné par le CCS (au niveau intersecrétaire).
- Le Conseil de tutelle a suspendu ses activités le 1er novembre 1994, suite à l'indépendance des Palaos, dernier territoire sous tutelle des Nations Unies, le 1er octobre 1994.
- Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) est une institution spécialisée de droit public des Nations Unies (A/NOD) ne sont pas des institutions spécialisées au sens des articles 57 et 63 de la Charte, mais font partie du Groupe de la Banque mondiale.
- Les secrétariats de ces organes font partie du Secrétariat des Nations Unies. Font également partie du Secrétariat, le Bureau de la déontologie, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, et le Bureau de l'administration de la justice.
- Consultez la liste complète des organes subsidiaires de l'ECOSOC à cette adresse : www.un.org/economy/.

Ce tableau reflète l'organisation fonctionnelle du système des Nations Unies, à seule fin d'information. Il n'inclut pas tous les bureaux et organismes des Nations Unies.

« C'est l'ensemble de la structure de l'OMC qui est en difficulté actuellement » (Houssein Guimbard)

(Ecofin Hebdo) - Lancée en 1995 avec pour objectif de favoriser l'émergence d'un système commercial solide porteur d'un développement économique, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est aujourd'hui confrontée à une situation sans précédent. Si son importance n'est pas remise en cause, elle doit faire face à plusieurs défis. La hausse des tensions commerciales entre pays nuit au dynamisme des échanges et à la stabilité de l'économie mondiale qu'elle a contribué à forger. Plus inquiétant, son propre fonctionnement est compromis par certains de ces membres fondateurs, dont les USA. L'Agence Ecofin s'est entretenue avec Houssein Guimbard, économiste au Centre d'Etudes prospectives et d'Informations internationales (CEPII) sur la situation actuelle de l'OMC, ainsi que sur les possibilités de réformes de l'organisation.

Agence Ecofin : Le 1er janvier 1995, l'OMC a succédé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Quel bilan peut-on tirer de ses actions, 25 ans après ?

Houssein Guimbard : On peut voir ce bilan sur les plans positif et négatif.

Du côté positif, on a assisté à un accroissement très important du nombre de membres de l'OMC, signe, en partie, de son attractivité. On est passé de 128 pays en 1994 à la fin du GATT à 164 pays à la fin 2016. Les pays non membres ont souvent le statut d'observateurs et sont engagés, dans le même temps, dans un processus d'adhésion.

Un autre point à souligner est que l'OMC traite désormais beaucoup de sujets, jusqu'à une vingtaine. Les aspects tarifaires du commerce international avec les droits de douane dans le secteur agricole ou industriel restent une thématique importante, mais l'institution s'est emparée de nouveaux sujets tels que les mesures non tarifaires (sanitaires et phytosanitaires) ou encore le commerce mondial des services (assurance, construction, finance...).

Par ailleurs, d'autres sujets impactant le commerce international sont aussi abordés par l'OMC, comme la propriété intellectuelle, les indications géographiques, la transparence des marchés publics, le lien entre le commerce et l'investissement, les subventions, etc.

Un autre point à mettre à l'actif du bilan de l'OMC, c'est la transparence vis-à-vis des politiques commerciales tarifaires. D'une part, le système de consolidation des tarifs, hérité du GATT et consistant à déclarer des droits de douane maximaux à l'importation, a été poursuivi depuis 1995. D'autre part, des examens de politiques commerciales sont effectués sur les différents membres, chaque année, pour faire un point d'information pour les autres membres.

Toujours dans le chapitre des réalisations, l'Organe de règlement des différends (ORD) a bien fonctionné pendant plus de deux décennies. Il y a eu un certain nombre de cas qui ont été traités avec des conclusions par cet organe doté d'un vrai pouvoir décisionnel et capable de prendre des sanctions potentielles suite à des différends commerciaux. Tout cela, ce sont des points positifs que l'on peut mettre à l'actif de l'OMC sur 25 ans d'existence.

Après, **du côté négatif,** l'OMC a connu des échecs presque dès le démarrage des négociations multilatérales. Un des tout premiers étant la Conférence ministérielle de Seattle en 1999 qui n'a pas du tout abouti. Le Cycle de développement de Doha (DDA), lancé en 2001 et prévu pour durer trois ans, s'est soldé par un échec en 2006. Les membres n'ont pas réussi à s'entendre sur une proposition commune multilatérale.

Positif d'un côté, le nombre important de sujets et le nombre important de membres dans l'organisation peuvent aussi créer de nombreuses difficultés pour s'entendre. La prise de décision étant celle du consensus, il devient difficile de se mettre d'accord.

Enfin, quelques succès relatifs viennent nuancer ce tableau, avec l'adoption de certains « paquets », depuis la nomination de Roberto Azevêdo. Parmi ceux-ci, on peut citer notamment celui de Bali qui consiste à supprimer ou à limiter un certain nombre de coûts pour les produits, notamment lors d'un passage en douane avec une simplification des formalités administratives. Ce paquet sur la facilitation du commerce a mis quelques années avant d'être mis en place. Signé en 2013 et ratifié au début de l'année 2017, il aura fallu un peu plus de 4 ans pour sa mise en vigueur. Le paquet de Nairobi a proposé d'éliminer les subventions à l'exportation des produits agricoles en 2015, mais sa mise en œuvre est assez lente, le premier pays ayant supprimé ses subventions étant l'Australie, deux ans plus tard.

AE : Le président américain Donald Trump ne cesse de critiquer la position « antiméricaine » de l'OMC qu'il qualifie d'institution « caduque ». Le 14 mai dernier, le Brésilien Roberto Azevêdo a annoncé son intention de quitter ses fonctions en tant que directeur général de l'institution. L'OMC est-elle en crise ?

Houssein Guimbard : Il faut noter que le président Trump n'est pas seulement critique vis-à-vis de l'OMC. Il l'est aussi vis-à-vis du système multilatéral en général, dans lequel il considère que les USA sont perdants. Le sujet de l'OMC rejoint ainsi celui de l'UNESCO, celui de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)... De son point de vue, il est donc logique d'être critique vis-à-vis d'une institution comme l'OMC. Concernant la démission de M. Azevêdo, celui-ci a dit que cela n'avait rien à avoir avec ce qui se passe au sein de l'OMC, actuellement. Il y aura un nouveau directeur général et nous verrons ce que cela donnera.

A la question de savoir si l'OMC est en crise actuellement, la réponse est clairement oui. L'organisation traverse une crise de légitimité depuis quelques années. Elle est critiquée assez violemment par certains de ses membres, dont les USA. Par ailleurs, les gains liés à la libéralisation ou à l'encadrement du commerce international ne sont pas toujours acquis. Certains ajustements dans ces politiques commerciales peuvent créer des pertes localisées très visibles sur le marché du travail de certains secteurs dans certains pays, ajoutant aux critiques de l'organisation.

Et enfin, l'ORD (Organe de règlement des différends, ndlr) qui fonctionnait bien, est lui aussi très critiqué. Donc c'est l'ensemble de la structure de l'OMC qui est en difficulté actuellement. Il faut ajouter que son principal cycle de négociations, en l'occurrence Doha, a été un échec. Il est probablement compliqué de légitimer une organisation dont l'un des objectifs principaux a été mis en échec, ces dernières années.

AE : L'organe de règlement des différends de l'OMC est hors service depuis décembre 2019, ce qui remet en cause sa capacité à faire appliquer les règles de l'organisation. Comment expliquer cette paralysie ?

Houssein Guimbard : Tout d'abord, il faut rappeler que l'OMC a permis de formaliser les procédures liées aux différends commerciaux entre pays. Un Organe d'appel permanent a ainsi été créé. Il est composé de 7 membres ou juges qui sont nommés par consensus, c'est-à-dire à l'unanimité par les 164 pays de l'OMC. Ils sont nommés pour une durée de 4 ans, renouvelable une fois. Tous les pays membres ont la possibilité de présenter un candidat, mais de façon informelle, les sièges disponibles sont réservés pour les puissances commerciales comme les USA, les pays européens ou encore la Chine.

L'organe d'appel permet de confirmer ou d'infirmer les conclusions et les concertations juridiques d'un panel d'experts, constitué dans le cadre d'un différend quand la procédure initiale a échoué. C'est un organe très sollicité. On a eu une hausse de plus de 65 % d'appels en 20 ans sur la période 1995-2014. Et sur les années récentes (2016-2017), la hausse est de près de 90 %. Globalement, près de 600 différends ont été soumis à l'OMC et plus de 350 décisions ont été rendues, selon les données de l'organisation.

Concernant les USA, ils ont eu gain de cause, pour la majorité de leurs plaintes, avec plus de 90 % des jugements en leur faveur. Mais, ils ont perdu presque systématiquement les cas où les plaintes étaient formulées contre eux.

Pour les autorités américaines, il est donc problématique de perdre de facto quand les plaintes les visent. Il faut dire que le grief des USA contre l'organe d'appel est assez ancien et remonte à début 2010, voire un peu plus tôt. Ce qu'ils reprochent principalement à cet organe, c'est d'aller au-delà des seules règles internationales pour solder les différends commerciaux entre Etats membres. Ils reprochent aussi d'autres

AE : De nombreuses voix appellent à une réforme profonde de l'OMC pour lui permettre d'être plus efficace. Quelles sont les marges de manœuvre de cette démarche ?

Houssein Guimbard: Les marges de manœuvre dépendent complètement des pays et des différents gouvernements qui sont au pouvoir. Elles peuvent être grandes comme très petites. Cela dépend aussi des coalitions qui peuvent se former dans cette logique. A partir du moment où les pays veulent aller dans le même sens, on peut tout à fait imaginer des réformes très efficaces mises en place très rapidement. Mais comme le consensus est la règle, il faut arriver à convaincre tout le monde que la réforme est la meilleure possible pour tous. Et cela n'est pas gagné d'avance.

Un des points de crispation est probablement le fait que 10 pays du G20, dont la Chine, l'Inde et la Corée du Sud revendiquent des statuts de pays en voie de développement.

Je pense que tant qu'on aura ce système différencié entre pays développés et en développement, alors même que le monde a beaucoup changé depuis le début de l'OMC, on aura du mal à proposer des réformes qui satisfont l'ensemble des membres de l'organisation.

AE : Que pensez-vous d'une réforme du principe du consensus qui semble à l'origine de la lenteur des procédures de l'OMC ?

Houssein Guimbard : C'est une des réformes possibles. Mais cela ne garantit pas qu'on obtienne des conclusions très différentes de celles qu'on a dans le système actuel où on peut former des coalitions. On ne peut pas présupposer que le remplacement du principe de consensus conduise à un système plus proche de l'intérêt général que celui que nous avons actuellement où chaque pays a une voix, comme à l'ONU. Même si le principe actuel a beaucoup de défauts, comme le blocage de certaines situations, il a une connotation plus égalitariste. Réformer ce système de vote, c'est renoncer au fait que chaque membre possède une voix et peut décider de bloquer une décision qui n'irait pas dans le sens de l'intérêt général ou ne collerait pas à ses intérêts. Cela est bien sûr égoïste, mais c'est tout à fait légitime.

AE : Certains observateurs appellent aussi à des réformes des procédures d'évaluation par l'OMC des subventions publiques afin de rendre le commerce mondial plus juste. Quel est votre avis sur le sujet ?

Houssein Guimbard : La question des subventions des entreprises publiques est très complexe. Le problème sur cet aspect est le manque de transparence sur l'existence ou sur les activités des entreprises commerciales d'Etat. Si très souvent on pointe du doigt la Chine, c'est aussi vrai pour d'autres pays. Classiquement, du point de vue de l'OMC, les subventions viennent fausser les règles de la concurrence et entravent le commerce international. Mais je pense qu'il faut avoir une position plus nuancée. La question est de savoir quelle entreprise est subventionnée et dans quel but. Est-ce pour des raisons stratégiques, pour limiter la concurrence étrangère sur le marché intérieur ou en encore pour capter des parts de marché plus importantes à l'international ? Pour certaines nations, certains secteurs sont stratégiques, et ne le sont pas pour d'autres. Il faut établir les raisons qui poussent un Etat à intervenir dans un secteur ou un autre.

On a vu récemment que le coronavirus a mis au jour un certain nombre de sujets dans le débat public, notamment sur les difficultés de s'approvisionner auprès d'un unique fournisseur. Dans ce cas d'espèce, la diversification des approvisionnements peut passer soit par la recherche d'autres fournisseurs potentiels, soit par la production des biens de première nécessité chez soi. On peut imaginer que si le secteur privé n'anticipe pas des gains suffisants pour lancer des investissements sur le court terme, l'Etat s'y substitue ou subventionne un certain nombre d'entreprises pour produire des biens de première nécessité comme des médicaments ou des masques, etc. Typiquement, on peut en tant que nation préférer une gestion de certains secteurs publics par l'Etat plutôt que par les sociétés privées étrangères.

La subvention peut être parfaitement légitime en soi. Beaucoup de pays ont des services publics qui gèrent la défense, l'éducation et la santé ainsi qu'un certain nombre d'entreprises privées qui sont liées à ces secteurs et gagnent des marchés publics plus ou moins concurrentiels au détriment des entreprises étrangères. Un des chantiers auxquels peut s'attaquer l'OMC est d'améliorer la collecte d'information et la diffusion auprès des membres sur cet aspect-là.

choses, comme les délais très longs et le non-respect de certaines règles. Mais les USA reprochent surtout à l'organe d'appel d'avoir développé une sorte de jurisprudence qui est très hostile aux instruments de défense commerciale qu'ils utilisent. Dans cette logique, ils ont choisi de bloquer le renouvellement des juges à l'organe d'appel. Comme la nomination se fait par consensus à l'unanimité, il suffit de poser son veto pour bloquer la nomination d'un juge.

La situation actuelle est que des 7 juges, il n'en reste plus qu'un, le Chinois Hong Zhao, dont le mandat arrivera à échéance à la fin de l'année. Pour juger un différend, il faut 3 juges, or il n'y en a plus qu'un de disponible. La paralysie vient donc du fait que les USA s'opposent au renouvellement des juges et qu'il n'y a pas assez de juges actuellement pour régler les différends.

AE : Quelles peuvent être les conséquences à moyen ou long terme de cette situation sur le système commercial, si elle se prolongeait éventuellement ?

Houssein Guimbard : Un ORD paralysé se traduit par des différends commerciaux qui ne sont pas réglés. Et lorsqu'un pays anticipe le fait que la mise en place d'un outil de protection ne sera pas sanctionnée par l'ORD, cela peut engendrer une plus grande probabilité que les dispositifs protectionnistes soient déployés de façon très ciblée.

Cela peut empêcher le développement de certains secteurs dans certains pays, tout en étant très utile pour d'autres pour se protéger, mais tout en étant contraire aux principes mêmes de liberté d'échange prônée par l'OMC. Avec un commerce moins régulé, on pourrait donc voir des politiques commerciales plus agressives qui, elles-mêmes, engendreraient des représailles avec, potentiellement, un cercle vicieux de mesures protectionnistes pouvant limiter fortement le commerce mondial.

Cependant, ces risques sont à modérer avec l'environnement économique. Dans la pratique, les pays sont dépendants des chaînes de valeur mondiales pour leur approvisionnement en matière de consommation de biens finals ou de biens intermédiaires. Les chaînes de valeur globales fonctionnent énormément avec des produits qui traversent plusieurs frontières et des mesures protectionnistes complexifieraient considérablement la bonne marche de ces réseaux.

AE : L'administration Trump reproche à la Chine d'abuser du statut de pays en développement, profitant ainsi d'un traitement spécial et différencié sur le plan commercial, de la part de l'OMC. Quel est votre avis sur la catégorisation de la Chine en tant que pays en développement ?

Houssein Guimbard : Quand on regarde les PIB en parité de pouvoir d'achat, on voit effectivement que la Chine a un PIB de 25 000 milliards \$ alors que pour les USA, les données récentes de 2017/2018 estiment le PIB à environ 20 500 milliards \$. La Chine crée donc plus de richesses au niveau national que les USA.

Cependant, cet indicateur macroéconomique cache des disparités importantes entre les deux pays. La taille de la population des pays joue aussi un rôle très important pour mieux appréhender le statut d'un pays. D'un côté, la Chine compte 1,4 milliard de personnes et, de l'autre côté, la population des USA s'élève à 330-333 millions d'habitants. Le PIB par tête par an donne alors une image complètement différente de celle donnée par le seul PIB. Les USA sont parmi les premiers pays au monde pour le PIB par tête par an d'environ 60 000 \$. En revanche, pour la Chine, la richesse par habitant n'est que d'environ 16 000 \$, soit trois fois moins que les USA.

Par conséquent, si on regarde le niveau de richesse par habitant, oui, la Chine est encore un pays en développement. Malgré tout, une partie non négligeable de la population chinoise a un niveau de vie comparable à celle des USA ou des pays européens. Il faut affiner l'analyse des indicateurs d'inégalités pour voir si le statut de pays en développement est toujours pertinent, notamment par rapport aux avantages qu'il procure auprès de l'OMC.

La diplomatie sociale des multinationales

par Marieke Louis *

* Maître de conférence à Sciences Po Grenoble

Alors qu'un traité international sur la responsabilité sociale des multinationales est actuellement en négociation aux Nations Unies, Marieke Louis montre comment les entreprises ont investi les arènes de la gouvernance mondiale et fait ressortir les rapports ambivalents entre États et multinationales.

Parler de diplomatie des firmes multinationales peut, à première vue, sembler paradoxal. En effet, la diplomatie est communément considérée comme le domaine réservé de l'État. Mais comme l'a bien mis en évidence Susan Strange dans ses travaux pionniers en économie politique internationale, la politique n'est pas (voire n'a jamais été) une activité confinée à ses représentants officiels¹. Comme bien d'autres organisations non gouvernementales, les entreprises sont devenues des acteurs incontournables dans le façonnement de la diplomatie des États et des institutions de la gouvernance mondiale². Dès lors, en quoi consiste cette activité diplomatique et quelles relations entretiennent, dans ce cadre, les multinationales et les États ?

Nous aborderons dans cet essai un aspect peu étudié de l'activité internationale des firmes multinationales, que nous qualifierons de « diplomatie sociale ». Ce terme désigne, ici, l'ensemble des actions engagées par les firmes dans le domaine de la régulation sociale de leurs activités économiques : qu'il s'agisse des négociations sur les conditions de travail de leurs

¹ S. Strange, *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge University Press, 1996. Traduction française : *Le retrait de l'État. La dispersion du pouvoir dans l'économie mondiale*, Temps Présent, 2011.

² L. Badel, « Milieux économiques et relations internationales : bilan et perspectives de la recherche au début du XXI^e siècle », *Relations internationales*, vol. 1, n°157, 2014, p. 3-23 ; A. Guilbaud, *Business Partners : firmes privées et gouvernance mondiale de la santé*, Presses de Sciences Po, 2015.

employés, ou, plus récemment, des débats autour de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, dans un contexte marqué par la multiplication des scandales sociaux, sanitaires et environnementaux impliquant des multinationales. Nous entendons traiter la question de la diplomatie sociale des firmes multinationales sous deux aspects. Le premier envisage les multinationales à la fois comme des objets et des sujets de la régulation en matière sociale³. Le second aborde la représentation (dés)organisée des firmes multinationales au niveau mondial en s'interrogeant sur le lien entre la fragmentation de cette représentation et le caractère labile des régulations en place.

États et firmes : qui régule qui ?

Les années 1970 : les multinationales comme objets de régulation internationale

Bien qu'elle resurgisse avec une acuité toute particulière aujourd'hui autour de la régulation des « GAFA » (Google, Apple, Facebook, Amazon), l'idée d'encadrer les pratiques des firmes multinationales, notamment en matière sociale, n'est pas nouvelle. Les années 1970 constituent une décennie pionnière durant laquelle sont mis en place, au niveau international, des cadres institutionnels et réglementaires toujours d'actualité. Les causes de cette mise en mouvement du système international sont à la fois externes et internes. Au rang des causes externes, il faut notamment mentionner la pression exercée par certains acteurs de la société civile, et notamment la forte mobilisation des syndicats internationaux, qui utilisent la stigmatisation (*naming and shaming*), et notamment la publication de « listes noires » d'entreprises comme principal répertoire d'action pour alerter les citoyens et les gouvernements sur le non-respect des droits des travailleurs par les multinationales. Au rang des causes internes, il faut citer le rôle des pays récemment décolonisés qui mettent les multinationales à l'agenda de certaines arènes internationales, onusiennes notamment : Assemblée générale, Conseil économique et social (ECOSOC) ou encore Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Créée en 1964, cette dernière va constituer l'assemblée privilégiée par les pays en développement pour dénoncer certaines pratiques des firmes multinationales qu'ils considèrent comme autant empiètements et d'abus sur leur souveraineté nationale. En 1974, à la suite de plusieurs scandales, dont un impliquant notamment la multinationale américaine *International Telephone and Telegraph*, accusée d'ingérence dans la politique chilienne, le Centre des Nations unies sur les sociétés transnationales est créé, afin d'élaborer un code de conduite à l'adresse des entreprises multinationales, non sans réticence des pays occidentaux, notamment des États-Unis⁴.

³ En reprenant une typologie notamment proposée par Morten Ougaard et Anna Leander, *Business and Global Governance*, Londres, Routledge, 2009.

⁴ S. Beroud et T. Hajduk, « L'OCDE et les bonnes pratiques. Une histoire inséparable », in C. Laporte, A. Klein et M. Saiget (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 61-77.

Parmi les organisations internationales qui s'impliquent (pour des raisons différentes) dans ces débats, deux vont progressivement se distinguer dans l'établissement de règles visant à encadrer les pratiques des firmes multinationales en matière sociale : l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁵ et l'Organisation internationale du travail (OIT)⁶. En 1976, l'OCDE, qui s'est d'abord saisie de la question des firmes multinationales au prisme des enjeux d'investissement et de fiscalité, avant de se pencher sur les questions sociales, publie des « principes directeurs » à l'intention des entreprises multinationales. La formule des « principes directeurs » est notamment jugée moins contraignante que celle de « code de conduite » privilégiée par l'ONU. Un an plus tard, l'OIT adopte quant à elle une déclaration sur les entreprises multinationales et la politique sociale, à la tonalité plus critique à l'égard du pouvoir croissant des firmes (par rapport à l'État notamment) et plus explicitement focalisée sur les conditions de travail et les répercussions de l'activité économique des firmes en matière d'emploi et de chômage. Issus d'organisations au mandat et à la composition différentes, ces deux textes ont néanmoins en commun d'insister sur les opportunités offertes par les entreprises multinationales en termes d'investissement et d'emploi, avant de les enjoindre à mettre leurs activités économiques en conformité avec les droits de l'Homme et les législations sociales nationales.

Des entreprises mobilisées et « faiseuses de normes »

Loin d'être passives, les multinationales se mobilisent également pour résister à des réglementations jugées trop contraignantes (voire les anticiper) et pour condamner des interventions étatiques qui menaceraient leur existence. Dans les années 1970, l'expropriation, par voie de nationalisation notamment, est régulièrement mentionnée par les dirigeants d'entreprises et les organisations patronales comme l'une des menaces dont les firmes doivent se prémunir⁷. Outre le recours au droit international et le *lobbying* qu'elles sont en mesure d'exercer directement auprès des gouvernements, elles peuvent également faire usage de leurs relais patronaux dans les organisations internationales (voir encadré ci-dessous) afin de maîtriser le contenu et la portée des règles auxquelles elles pourraient être amenées à se soumettre. En plus des résistances des pays occidentaux à des réglementations trop contraignantes, ce *lobbying* indirect des firmes explique en partie le caractère modéré des déclarations de l'OCDE et de l'OIT de 1976 et 1977. En outre, loin d'être seulement réactives, les firmes multinationales se montrent proactives en prenant, dans certains cas, les devants de la régulation : soit en instaurant leurs propres codes de conduite, soit en négociant avec les organisations internationales et les États les normes auxquelles elles doivent se conformer.

⁵ <http://www.oecd.org/fr/>

⁶ <https://www.ilo.org/global/lang--fr/index.htm>

⁷ L. Glynn, *Multinationals in the World of Nations*, New York, United States Council of International Business, 1983.

Les gains escomptés par les entreprises qui prennent part à ces initiatives multilatérales, voire qui publient elles-mêmes leurs propres codes de conduite, sont nombreux⁸ : évitement de procédures judiciaires potentiellement coûteuses (financièrement et symboliquement), conservation voire conquête de nouveaux marchés via l'amélioration de leur réputation auprès d'un public de plus en plus informé et vigilant. On assiste ainsi depuis trente ans à un essor d'initiatives où les firmes multinationales sont, souvent au même titre que les États, devenues de véritables « faiseuses de normes » (*norm setters*) dans des domaines extrêmement variés et souvent non hiérarchisés, allant de l'interdiction du travail des enfants à la protection de l'environnement ou de l'amélioration de la transparence à la lutte contre la corruption. Quelques initiatives méritent ici d'être mentionnées.

Lancé en 2000 par le Secrétaire Général des Nations unies de l'époque Kofi Annan et notamment promu par son représentant spécial John Ruggie, le *Global Compact*⁹ (ou Pacte mondial) est un partenariat direct et volontaire entre l'ONU et des entreprises et organisations de toutes sortes (privées, publiques, petites ou grandes)¹⁰. Le *Global Compact*, négocié en incluant une grande variété d'acteurs de la société civile et du monde de l'entreprise, énonce des principes jugés universels en matière de droits de l'Homme, de normes internationales du travail, de protection de l'environnement et de lutte contre la corruption, que les entreprises – et les multinationales sont particulièrement visées – sont tenues d'observer dans leurs sphères d'activité et d'influence respectives. Néanmoins, les États restent considérés comme les principaux acteurs responsables du respect de ces droits, d'où les appels, réitérés notamment par John Ruggie lui-même, à un renforcement des capacités de contrôle des États dans le cadre multilatéral et multipartite posé par le *Global Compact*¹¹.

En parallèle de l'initiative onusienne, une organisation privée, l'Organisation internationale de normalisation¹² (plus connue sous son appellation anglaise *International Standardization Organisation* ou ISO) a également fait couler beaucoup d'encre. En 2010, elle adopte la norme ISO 26000 sur la responsabilité sociétale des entreprises et des organisations (afin de ne pas cibler uniquement les multinationales), à l'issue d'un processus qui se veut, là aussi, particulièrement inclusif, tant à l'égard de la société civile que des entreprises¹³. Cette norme, plébiscitée par la Chambre de commerce internationale¹⁴ (voir encadré ci-dessous) qui la considère comme la « norme de référence » et le « premier véritable standard international » en matière de responsabilité sociale des entreprises, a clairement fait de l'ombre aux initiatives

⁸ J. Arevalo et D. Aravind, « Strategic Outcomes in Voluntary CSR: Reporting Economic and Reputational Benefits in Principles-Based Initiatives », *Journal of Business Ethics*, vol. 144, n°1, 2017, p. 201-217; S. A. Aaronson et I. Higham, « 'Re-righting Business': John Ruggie and the Struggle to Develop International Human Rights Standards for Transnational Firms », *Human Rights Quarterly*, vol. 35, n° 2, 2013, p. 333-264.

⁹ <https://www.unglobalcompact.org/>

¹⁰ Environ 8 000 entreprises et 4 000 organisations hors *business* sont recensées à ce jour.

¹¹ J. G. Ruggie, « Business and Human Rights: The Evolving International Agenda », *The American Journal of International Law*, vol. 101, n°4, 2007, p. 819-840.

¹² <https://www.iso.org/fr/home.html>

¹³ C. Ruwet, « La RSE négociée : règles du jeu et contenus. Le cas d'ISO 26000 », *Négociations*, vol. 2, n° 18, 2012, p. 93-108.

¹⁴ <https://iccwbo.org/>

des années 1970, notamment à l'OIT. Bien que la déclaration de l'OIT soit régulièrement actualisée et assortie d'un système d'assistance en ligne anonyme et gratuit à destination des entreprises (le *Helpdesk for Business on International Labour Standards*)¹⁵, elle reste largement ignorée des entreprises, des gouvernements et de la société civile.

Quid dès lors des effets de ces régulations ? Qu'elles soient publiques ou privées¹⁶, ces initiatives ont pour point commun de chercher avant tout à diffuser des « bonnes pratiques »¹⁷ en matière sociale, plus qu'à (im)poser un cadre légalement contraignant à l'action des firmes. Pour cette raison, certains parlent de « *soft law* » (droit doux ou mou) par opposition, d'ailleurs discutable, à un droit « dur » et réellement contraignant (« *hard law* »). Néanmoins, ces dispositifs ne sont pas forcément dépourvus de systèmes de suivi ou de contrôle, et s'imposent comme cadres de référence sur lesquels les organisations non gouvernementales (internationales et locales) s'appuient pour légitimer leurs revendications, voire leurs plaintes, à l'encontre des firmes multinationales. Ainsi, les principes directeurs de l'OCDE ont instauré des points de contact nationaux (PCN) qui constituent des relais de plainte (souvent jugés insuffisants) pour la société civile¹⁸. Le *Global Compact* prévoit quant à lui un mécanisme d'expulsion des entreprises qui ne rapporteraient pas régulièrement sur la mise en conformité de leurs pratiques, et exclut d'emblée les entreprises dont les activités sont jugées par nature incompatibles avec les objectifs de l'ONU (vente d'armes ou de tabac par exemple). Depuis 2014, le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU a par ailleurs considérablement accru la pression sur les entreprises multinationales à travers la préparation d'un traité international légalement contraignant relatif au respect des droits de l'Homme et au dédommagement des victimes de violations commises par les entreprises¹⁹.

Dotés d'une efficacité toute relative, ces instruments témoignent surtout d'une prise de conscience internationale de la nécessité d'encadrer socialement l'activité économique des firmes multinationales, qui se sont quant à elle imposées comme de véritables actrices de (leur) régulation dans un jeu diplomatique fragmenté.

¹⁵ <https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/lang--en/index.htm>

¹⁶ J.-C. Graz, « Quand les normes font loi : Topologie intégrée et processus différenciés de la normalisation internationale », *Études internationales*, vol. 35, n° 2, 2004, p. 233-260.

¹⁷ C. Laporte, A. Klein et M. Saiget (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, op. cit.

¹⁸ S. Bommier, « Responsabilité environnementale des entreprises et régulation extraterritoriale. L'implantation de Michelin en Inde à l'épreuve des Principes directeurs de l'OCDE », *Études internationales*, vol. 47, n°1, 2016, p. 107-130. Voir également, S. Bommier et C. Renouard, *L'entreprise comme commun. Au-delà de la RSE*, ECLM, 2018. <http://www.eclm.fr/ouvrage-394.html>

¹⁹ Pour un suivi de l'évolution des négociations, et notamment de celles qui se tiendront en octobre 2018 sur la dernière version du traité, voir notamment

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntnc.aspx>

La représentation des multinationales au niveau mondial : l'art de la fuite ?

La polyphonie patronale

L'attention prêtée par les médias au *lobbying* individuel exercé par les firmes multinationales sur les acteurs politiques (pensons au cas du *lobbying* de la firme agroalimentaire Monsanto pour empêcher l'interdiction du glyphosate par l'Union européenne) empêche souvent de (conce)voir le regroupement des entreprises au niveau international. Bien qu'elle reste moins connue que celle de leurs employés, l'action collective des firmes multinationales est pourtant bien réelle²⁰, et ne prend pas la forme, contrairement à certaines idées reçues, d'un *lobby* mondial unique.

Des entreprises dans les organisations internationales

Créée en 1919, l'OIT est composée de manière tripartite : chaque État est ainsi représenté par des délégués du gouvernement, ainsi que des délégués des organisations de travailleurs et d'employeurs de ce même pays qui négocient, à quasi-égalité avec les États, les normes internationales du travail. La plupart des travailleurs et des employeurs représentés à l'OIT sont regroupés au sein de la Confédération syndicale internationale et de l'Organisation internationale des employeurs (OIE). L'OIE bénéficie aussi d'un statut consultatif auprès d'ECOSOC à l'ONU, statut également octroyé à la Chambre de commerce internationale qui est d'ailleurs devenue, en 2016, observatrice permanente au sein de l'Assemblée générale.

Créée en 1961 à la suite de l'Organisation européenne de coopération économique, l'OCDE a instauré deux comités en charge de représenter les travailleurs et les employeurs : le *Trade Union Advisory Committee* et le *Business and Industry Advisory Committee*, aujourd'hui *Business at OECD* mais qui reste plus connu sous son acronyme « BIAC ».

Les entreprises (multinationales mais pas uniquement), sont donc officiellement représentées dans certaines institutions de la gouvernance mondiale par l'intermédiaire d'organisations patronales nationales et internationales. Mais à la différence de l'OIT où elles ont un réel pouvoir de décision, elles n'ont qu'un rôle consultatif au sein de l'ONU et de l'OCDE (ce qui ne signifie pas qu'elles soient dépourvues d'influence).

²⁰ K. Ronit, «Transnational Corporations and the Regulation of Business at the Global Level», in Bob Reinalda (dir.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham, Burlington, Ashgate, 2011, p. 75-87.

Le premier réflexe consiste à penser au Forum économique de Davos, créé en 1971. C'est dans ce cadre-là que se réunissent une fois par an les dirigeants des entreprises qui comptent sur le plan mondial, et qui est l'occasion pour nombre de chefs d'États et de personnalités politiques de se montrer. C'est notamment dans le cadre du Forum économique de Davos de 1999 que Kofi Annan a émis l'idée du *Global Compact*²¹, reconnaissant implicitement la représentativité de ce rassemblement de chefs d'entreprises pour poser les jalons d'un partenariat avec les Nations unies. Or, si le Forum de Davos constitue effectivement un lieu important d'échanges et de rencontres entre élites économiques, de véritables organisations représentent, depuis presque un siècle, les entreprises au niveau mondial. Il s'agit notamment de la CCI et de l'OIE (voir encadré ci-dessus) dont les sièges sont situés respectivement à Paris et Genève, et dont les entreprises et organisations affiliées sont réparties dans environ 120 pays pour la CCI, et 140 pour l'OIE. Ces organisations revendiquent toutes deux le monopole de la représentation des entreprises privées au niveau mondial : la CCI sur les questions d'ordre économique, l'OIE sur les questions d'ordre social, selon les termes d'un compromis trouvé dès le début des années 1920 et renouvelé dans les années 1970. Sur le papier, la CCI et l'OIE se répartissent donc harmonieusement la tâche d'une représentation diplomatique des firmes dans les institutions de la gouvernance mondiale. Dans la pratique, ces deux organisations ont évolué de manière relativement indépendante, avec des collaborations ponctuelles. La CCI s'est ainsi concentrée sur les questions commerciales et notamment d'arbitrage international en entretenant une relation privilégiée avec la SDN puis avec l'ONU. Quant à l'OIE, elle a longtemps eu pour seul mandat (voire unique raison d'être), de représenter les organisations patronales au sein de l'OIT, intervenant sur des questions d'ordre essentiellement juridique en lien avec l'élaboration des normes internationales du travail.

À partir des années 1970, cette division du travail est rendue plus compliquée du fait de l'interdépendance croissante des domaines couverts par chacune de ces organisations (interdépendance qui préexiste d'ailleurs à leur création) et notamment de l'intensité des débats sur la régulation des firmes multinationales, dont nous avons vu qu'ils irradiaient l'ensemble des arènes internationales dans lesquelles interviennent l'OIE et la CCI. La CCI s'est ainsi montrée très active sur les questions de responsabilité sociale des entreprises multinationales, là où l'OIE rencontrait plus de difficultés à établir une position claire et audible sur la question, tant en raison du cadre tripartite de l'OIT, qui privilégie des formes plus classiques de dialogue social et de négociation collective, que de sa composition et de son mandat. En effet, contrairement à la CCI, l'OIE ne compte parmi ses membres que des organisations patronales et non des entreprises individuelles. Les relations plus indirectes qu'elle entretient avec les firmes multinationales, ajoutées à un souci de représentation universelle des entreprises, et notamment des petites et moyennes entreprises, n'ont ainsi pas permis à l'OIE d'être en première ligne dans les débats sur la responsabilité sociale des multinationales ni à démontrer sa valeur ajoutée pour

²¹ A. Rasche, S. Waddock, M. McIntosh, « The United Nations Global Compact: Retrospect and Prospect », *Business & Society*, 52(1), 2012, p. 6-30.

ces dernières. Profitant de sa localisation genevoise et de sa proximité avec l'OIIT et le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU²², l'OIIE a récemment tenté de se rendre plus crédible auprès des multinationales, en créant des partenariats stratégiques comme le *Global Industrial Relations Network*. Lancée en 2008, cette initiative vise à proposer aux entreprises multinationales (une trentaine à ce jour) un espace confidentiel de discussion sur les problèmes qu'elles rencontrent en matière de droit du travail, ainsi qu'un lieu d'information et de conseil sur les régulations internationales existantes en matière sociale.

En plus de la CCI et de l'OIIE, la création du BIAC par l'OCDE (voir encadré ci-dessus) qui s'ajoute à la myriade d'autres organisations patronales au périmètre plus restreint (comme *BusinessEurope*), la représentation des entreprises au niveau mondial apparaît pour le moins fragmentée, et ce en dépit de regroupements récents dans le cadre du G20, via notamment l'instauration d'un *Business 20*, rassemblant les organisations patronales des pays du G20²³. Au niveau international, c'est davantage à une polyphonie patronale qu'à une voix unique des entreprises que nous avons affaire.

Les atouts du flou

Cette rapide esquisse des différentes organisations patronales qui parlent au nom des entreprises, dont les multinationales, amène à s'interroger sur l'utilité et les effets d'une telle fragmentation en matière de régulation sociale. En effet, cette fragmentation n'est sans doute pas sans conséquence sur la disparité des régulations existantes au niveau mondial, qui, outre l'absence de consensus politique, reflète également l'absence d'un acteur de référence pour parler au nom des multinationales. Rappelons d'abord que sans être rétifs à des formes de coopération, à l'échelle nationale comme internationale, les chefs d'entreprises ont toujours revendiqué une certaine autonomie en matière d'action collective. Ils ont par ailleurs toujours insisté sur leur diversité pour contester l'existence de régulations uniformes et à portée universelle. La diversité des organisations patronales existantes au niveau mondial ne fait ainsi que refléter la diversité des acteurs économiques (la majorité restant constituée de petites et moyennes entreprises et non d'entreprises multinationales) et leur réticence à des formes de délégation fortement institutionnalisées de leur autorité. C'est d'autant plus vrai pour les firmes multinationales qu'elles ont souvent moins besoin que d'autres des services rendus par les organisations patronales²⁴, d'où le succès du Forum économique de Davos. Par ailleurs, on peut raisonnablement penser que les firmes multinationales ont également intérêt à maintenir ce *statu quo* relativement fuyant en matière de représentation et à résister à des formes trop institutionnalisées et unitaires de représentation. D'une part parce que l'absence d'une organisation représentative de référence, ayant l'autorité nécessaire pour négocier des accords

²² Créé en 2006.

²³ M. Louis, « The ILO, the Social Partners and the G20. New Prospects for Social Dialogue at the Global Level? » *Global Social Policy*, vol. 16, n°3, 2016, p. 235-252.

²⁴ Voir la contribution de Thomas Zanetti sur Michelin dans *Le pouvoir des multinationales*, Puf-Vie des idées.

au nom des firmes multinationales, empêche la négociation de règles générales et contraignantes. D'autre part parce que la multiplication des acteurs et des arènes de négociation contribue à maintenir un certain flou sur les règles du jeu.

En conclusion de cette analyse, on peut dégager au moins deux résultats. Le premier est qu'il n'existe, à ce jour, ni cadre unique contraignant de régulation des firmes multinationales, ni « lobby mondial » des firmes multinationales qui le façonnent ou le combattent de manière uniforme. Même lorsqu'elles sont en position dominante, les firmes multinationales n'en restent pas moins engagées en permanence dans un rapport de forces qui les oblige à investir, soit par l'intermédiaire d'organisations patronales internationales, soit directement, les arènes de la gouvernance mondiale. La bataille actuelle autour du traité onusien sur le respect des droits de l'Homme par les entreprises en est l'une des manifestations. En bonnes diplomates, les firmes multinationales composent donc avec un environnement international dont elles sont à la fois les objets et les sujets. Le second est que la diplomatie sociale des firmes multinationales, dont on a vu la variété des formes et des instruments, produit des effets ambivalents et potentiellement subversifs : tout en dégagant des marges de manoeuvre et en préservant les intérêts des firmes, elle contribue à tisser les mailles d'un filet (pour reprendre une métaphore chère à Norbert Elias) avec lequel ces dernières sont de plus en plus aux prises, et dont elles ne peuvent dès lors feindre d'ignorer l'existence. Que les mailles du filet soient jugées trop larges reste évidemment un débat ouvert. Mais formuler ce débat uniquement en termes de rapports de force et de confrontation entre multinationales et États est réducteur. La multiplicité des échelles de l'action collective, la fragmentation des acteurs impliqués, et la diversité des intérêts en présence (tant du côté des entreprises que des États), sont des données tout aussi importantes à prendre en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une régulation internationale efficace.

Publié dans lavedesidees.fr, le 9 octobre 2018.

Le droit d'ingérence humanitaire

L'offensive du régime syrien dans la province rebelle d'Idlib, en 2020, a relancé un débat, au sein de la communauté internationale, et en particulier dans les États occidentaux, sur l'opportunité d'intervenir militairement dans le nord-ouest de la Syrie pour empêcher les massacres de civils dont les opérations de reconquête de territoires insoumis par Damas ont souvent été accompagnées. Mais l'opposition de la Russie, partie prenante du conflit et soutien de l'offensive, a rapidement clos la discussion. La situation de la Syrie est assez révélatrice de l'état actuel du débat sur le droit ou le devoir d'ingérence. Si la pratique de l'ingérence humanitaire est née en 1967, à l'occasion du conflit du Biafra, c'est le philosophe français Jean-François Revel qui serait, en 1979, à l'origine du mot¹. Il s'agit d'établir, pour les agences humanitaires ou les organisations internationales, voire un État, la capacité à intervenir face à des situations de violations massives des droits de l'homme dans un pays. Droit en plein développement, appelé par certains à devenir un devoir, ce principe d'ingérence humanitaire se retrouve dans le concept onusien de « responsabilité de protéger » (*responsability to protect*, R2P)². Il apparaît toutefois fondamentalement en contradiction avec le principe de la souveraineté des États, aujourd'hui défendu par nombre de puissances, de la Russie à la Chine.

Le droit d'ingérence cherche à répondre aux exigences humanitaires

Le droit d'ingérence a connu une émergence difficile. Le droit international public, dans le prolongement des traités de Westphalie, défend avant tout la primauté des États. « Charbonnier est maître chez lui » énonce la coutume internationale, une sentence que Ribbentrop répétera, en 1933, à la tribune de la SDN, lorsque l'organisation genevoise lui reproche sa politique de persécution des Juifs. Le droit international consacra dans la Charte de San Francisco ce principe coutumier de non-ingérence : alors que l'article 2.1. rappelle l'égalité souveraine des États, l'article 2.7. souligne qu'« aucune disposition de la Charte n'autorise

1. Jean-François REVEL, « Le devoir d'ingérence », *L'Express*, 16 juin 1979, p. 60.

2. Jean-Baptiste JEANGENE VILMER, *La responsabilité de protéger*, Paris : PUF, 2015.

les Nations unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». Le principe de non-ingérence a été confirmé, à plusieurs reprises, par la jurisprudence internationale. Ainsi le Royaume-Uni a-t-il été condamné par la Cour internationale de justice pour avoir déminé d'office certaines zones dans les eaux albanaises (CIJ, *Détroit de Corfou*, 1949, première affaire inscrite au rôle de la Cour). Dans l'affaire Nicaragua c. États-Unis (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, 1986), la Cour condamne l'intervention directe et indirecte sur le territoire d'un autre État à travers le soutien à des activités subversives (soutien américain aux contras antisandinistes).

Cependant, un courant parallèle du droit international public acceptait de limiter, dans certains cas, cette souveraineté des États. Le juriste hollandais Grotius, dans son *De jure belli ac pacis* (1625), envisageait la possibilité pour un souverain d'intervenir dans un pays « tyrannisé ». Au XIX^e siècle, les « interventions d'humanité » sont pratiquées par les puissances occidentales pour protéger les populations civiles. N'est-il pas anormal d'assister sans rien faire au malheur d'autrui demande, en 1859, le philosophe anglais John Stuart Mills dans *A few words on non-intervention*? En 1860, la France intervient ainsi dans l'empire ottoman pour garantir la sécurité des chrétiens de Syrie. En 1875, l'Angleterre proteste contre les massacres de chrétiens bulgares par les troupes ottomanes. En 1901, plusieurs nations occidentales interviennent en Chine pour empêcher les attaques des nationalistes chinois, les Boxers, contre leurs ressortissants. Au XX^e siècle, dans le contexte de la décolonisation, cette intervention d'humanité a pris un tour impérialiste, qui en a précipité l'abandon par les nouveaux États entrés à l'ONU.

Le droit d'ingérence est aujourd'hui reconnu par le système international. L'oubli du droit d'ingérence fut assez bref. Dans les années 1930, l'inaction des démocraties face aux crimes fascistes (notamment en Éthiopie ou en Espagne) n'a pas empêché l'arrivée de la guerre. Mais, après 1945, c'est face aux crises humanitaires survenues dans les nouveaux pays décolonisés qu'est né le droit d'ingérence. Entre 1967 et 1970, la sécession des Ibois, au sud-est du Nigeria, a provoqué un conflit, sanglant pour les populations civiles, avec le gouvernement nigérian. L'aide apportée par les ONG, en particulier Médecins sans frontières (MSF ou *French Doctors*), a permis l'éclosion de ce droit, porté par le docteur Bernard Kouchner et le juriste Mario Bettati. Plus au centre de l'Afrique, la première « opération extérieure » française (1978: Kolwezi) se justifie aussi par cette volonté de protection des civils dans la province minière du Katanga, au sud de l'actuelle RDC. S'il mobilise les gouvernements, ce droit nouveau est largement une innovation venue de la société civile, qui a vite trouvé sa place dans les débats politiques internes aux démocraties (en 1988, B. Kouchner devient secrétaire d'État à l'action humanitaire; il sera bien plus tard ministre des Affaires étrangères de Nicolas Sarkozy).

Dans l'ordre international, la reconnaissance de ce droit a été progressive. Elle s'appuyait sur la protection des droits de l'homme qui est, depuis la déclaration universelle de 1948 et les pactes de 1966, un des objectifs de l'ONU. Si la SDN s'était montrée impuissante face à l'action de l'URSS ou de l'État fasciste, l'ONU a en effet abondamment traité sur les fronts de l'humanité, dont une conven-

tion interdisant les génocides (1948). En 1988, à l'initiative de la France et pour répondre au séisme qui venait de frapper l'Arménie, l'Assemblée générale a voté une résolution sur l'« assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et aux situations d'urgence de même ordre » qui consacre un droit d'ingérence internationale et rend pas juridiquement contraignant pour les États. Par la suite, dans le contexte du « nouvel ordre mondial », des résolutions du Conseil de sécurité basées sur ce droit sur la base du chapitre VI (1991: création de corridors humanitaires en Iraq par la résolution 688) ou du chapitre VII (1992: la FORPRONU pour protéger les convois humanitaires par la force). Plus largement, les préoccupations humanitaires et la volonté de protéger les populations civiles vont justifier les interventions internationales en Somalie (1992), au Rwanda (1994), en Sierra Leone (2000) ou en Libye (résolution 1973 de 2011), contre le régime du colonel Kadhafi.

Malgré les critiques, le droit d'ingérence devrait cependant se développer

Les critiques du droit d'ingérence sont nombreuses. Ce droit n'est pas accepté par toute la communauté internationale. Les pays du Sud (Inde, Brésil), le groupe des États non alignés (G77), y voient une forme d'impérialisme masqué derrière de bonnes intentions. À leurs yeux, le droit d'ingérence n'a pas de vraie réalité. Soumis aux pressions de l'opinion publique et aux pressions des ONG, il est, dans la tradition des « interventions d'humanité », une forme de « néo-colonialisme » qui vise à limiter la souveraineté des États du Sud auxquels il s'applique en priorité. Cette position rejoint celle des États qui contestent l'universalité même des valeurs que le droit d'ingérence prétend défendre (Chine, Cuba) et qui font du respect de la souveraineté nationale le fondement des relations internationales. Ces États s'appuient sur le bilan des interventions occidentales des années récentes (pensons à la Libye, en guerre civile après 2011), pour en refuser de nouvelles au nom de la stabilité. Goethe, au dix-huitième siècle, disait déjà préférer « une injustice à un désordre ».

Pour d'autres, à force d'être partout, le droit d'ingérence risque de n'être nulle part. Il est en effet à géométrie variable, s'appliquant plus souvent aux États africains qu'aux États membres permanents du Conseil de sécurité, dont le bilan n'est pourtant pas flatteur (situation au Tibet ou au Xin Kiang pour la Chine, répression en Tchétchénie, un territoire sous souveraineté russe). Le droit d'ingérence dépasse aussi de plus en plus le cadre humanitaire: ingérence « judiciaire » avec la justice pénale internationale (création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en 1992 puis de la CPI en 1998), ingérence économique avec les conditionnalités imposées par le FMI pour l'octroi de prêts. Les débats autour de la guerre préventive (comme la guerre des Six Jours en 1967) portent aussi en eux la logique du droit d'ingérence. Cette faiblesse conceptuelle explique les difficultés de son invocation en 1999 au moment de l'intervention de l'OTAN au Kosovo ou son absence dans les justifications de la guerre en Irak en 2003.

Des pistes de compromis existent cependant. En 2001, le concept de « responsabilité de protéger » a été élaboré dans les enceintes onusiennes puis mentionné à l'occasion du soixantième anniversaire de l'ONU en 2005. Il fait désormais partie du corpus des idées de l'organisation et peut être utilement invoqué. Avec la montée en puissance de l'opinion publique mondiale, des interventions de la société civile (ONG) et la médiatisation des conflits, il ne semble pas susceptible de disparaître. Le Conseil de sécurité l'a d'ailleurs indirectement reconnu en 2006 dans la résolution 1674 qui impose aux États des mesures supplémentaires pour renforcer la protection des civils en période de conflit armé.

En revanche, l'exercice de ce droit, qui a permis des progrès évidents, reste limité par les contingences du système international actuel. Le consentement de l'État, sauf quand il a disparu (État failli), est toujours sollicité. Mais ce préalable est consubstantiel au système international actuel. Du reste, la défense de la souveraineté des États, lorsque certains d'entre eux ont tendance à invoquer à tort et à travers le droit d'ingérence, n'a pas que des inconvénients: rappelons qu'au sein du Pacte de Varsovie, la doctrine Brejnev de la « souveraineté limitée » prévoyait précisément l'intervention des « pays frères » quand le système communiste était menacé dans un des États communistes (d'où, en 1968, l'écrasement du « printemps de Prague »). Plus récemment, la Russie a justifié son intervention en Géorgie par le « génocide » qu'étaient supposées y perpétrer les forces géorgiennes. Comme on le voit en Ukraine, où le même argument de protection des populations a justifié l'annexion de la Crimée ou l'ingérence dans le Donbass, Moscou se drape volontiers dans les habits de défenseur du « monde russe », les minorités russophones présentes dans son ex-empire.

Conclusion

La dernière référence directe au droit d'ingérence, au sein du Conseil de sécurité, remonte à l'intervention en Libye de 2011. À cette époque déjà la nation demeurait controversée: à côté de la majorité de 10 États en faveur de l'adoption de la résolution 1973, cinq États se sont abstenus (Allemagne, Brésil, Chine, Inde, Russie). Dix ans plus tard, sous l'influence de la Russie, très hostile au concept, et des États-Unis, devenus très réticents aux interventions extérieures pendant l'administration Obama (2008-2016), la montée en puissance du droit d'ingérence semble sérieusement entravée. Marquée par un « isolationnisme armé », il est peu probable que l'administration Trump relance dans le camp occidental l'idée d'ingérence humanitaire. Mais l'administration Biden, influencée par les thèses de l'interventionnisme libéral, aura peut-être plus de goût pour cette idée, fût-ce sous la forme atténuée des régimes de sanctions frappant tel ou tel régime de la planète. En attendant, le Sud évolue lentement: en 2017, l'organisation régionale de l'ouest de l'Afrique (la CEDEAO), a lancé une opération militaire dans la petite Gambie pour forcer son dictateur, Yahya Jammeh, à quitter le pouvoir.