

## Conseil scientifique

Gilles Andréani  
Christian de Boissieu  
Yves Boyer  
Frédéric Bozo  
Frédéric Charillon  
Jean-Claude Chouraqui  
Georges Couffignal  
Alain Dieckhoff  
Julian Fernandez  
Robert Frank  
Stella Gervas  
Nicole Gnesotto  
Pierre Grosser  
Pierre Jacquet  
Christian Lequesne  
Françoise Nicolas  
Marc-Antoine Pérouse de Montclos  
Fabrice Picod  
Jean-Luc Racine  
Frédéric Ramel  
Philippe Ryfman  
Ezra Suleiman  
Serge Sur

## Équipe de rédaction

Serge Sur  
Rédacteur en chef  
Jérôme Gallois  
Rédacteur en chef adjoint  
Céline Bayou  
Ninon Bruguière  
Rédactrices-analystes  
Anne-Marie Barbey-Beresi  
Secrétaire de rédaction  
Isabel Ollivier  
Traductrice  
Marie-France Raffiani  
Secrétaire  
Gabin Chevrier  
Sarah Franko  
Stagiaires

## Cartographie

Thomas Ansart  
Matthias Fernandes  
Benoît Martin  
Patrice Mitrano  
(Atelier de cartographie de Sciences Po)

## Conception graphique

Studio des éditions de la DILA

## Mise en page et impression

DILA

Contactez la rédaction :

QI@dila.gouv.fr

*Questions internationales* assume la responsabilité du choix des illustrations et de leurs légendes, de même que celle des intitulés, chapreaux et intertitres des articles, ainsi que des cartes et graphiques publiés.

Les encadrés figurant dans les articles sont rédigés par les auteurs de ceux-ci, sauf indication contraire.

Ils dirigent le monde : la photo de couverture ne doit pas induire en erreur, en donnant le sentiment d'abord d'un maître du jeu, ensuite d'un jeu lui-même réglé et purement rationnel, enfin d'un joueur masqué. Triple erreur, triple erreur provocatrice ! Le dossier doit précisément permettre de l'éclairer et de la redresser. La première erreur renverrait à l'empire, à la domination réfléchie et gratifiante – pour lui – d'un souverain qui calcule et prévoit tout. La deuxième à l'idée que les relations internationales reposent sur des règles connues et admises de tous les acteurs, comme des partenaires d'un jeu d'échecs, et que les différentes pièces y évoluent de façon convenue et codifiée. La troisième, celle du masque, renverrait au mythe du complot, de forces occultes et agissantes qui se dissimulent.

Il y aurait beaucoup à dire sur le couple « empire-complot », les deux s'opposant et se complétant tout à la fois, s'appelant et se détruisant mutuellement, comme dans ce jeu où la pierre arrête les ciseaux, la feuille enveloppe la pierre et les ciseaux coupent la feuille. Mais ici n'est pas le propos. Le présent dossier est en effet consacré aux acteurs des relations internationales, sujet classique voire scolaire qu'il s'agit de revivifier et d'illustrer par une analyse contemporaine. À côté en effet des acteurs traditionnels, les États au premier chef, apparaissent sans cesse de nouveaux acteurs, parfois transformateurs, parfois perturbateurs, qui doivent trouver leur place dans la galaxie complexe des relations internationales. Elles ne sont ni chaotiques ni immuables, mais mobiles voire instables. Elles peuvent être difficilement lisibles, et la difficulté s'accroît à mesure que leurs acteurs se multiplient et se diversifient.

On essaie donc d'y voir plus clair, en cernant d'abord la notion d'acteur, puis en cherchant ensuite à préciser la nature et le rôle des différents protagonistes. Ils se situent sur des registres différents, politiques, économiques et financiers, idéologiques, leurs ambitions sont plus ou moins larges, intérêts collectifs ou individuels, publics ou privés, régulés par leur droit, ignorés par lui ou le transgressant. C'est là une approche instructive des relations internationales, ni abstraite ni localisée mais en quelque sorte instrumentale. Ces acteurs jouent toujours des rôles, qu'ils écrivent eux-mêmes, ou qu'ils interprètent. La pièce n'est pas toujours bonne, elle ne respecte aucune règle des unités, les péripéties demeurent souvent sans dénouement et la catharsis dramatique ne s'y réalise que rarement – c'est plutôt le récit des vainqueurs en cas de conflit ou des puissances dominantes en temps de paix qui en construit l'imaginaire.

Parmi les rubriques récurrentes de *Questions internationales*, après les « Chroniques d'actualité », une analyse de l'entrée de la Croatie comme 28<sup>e</sup> membre de l'Union européenne, et un regard sur la Malaysia lointaine, au cœur de l'Asie orientale. « Les questions internationales à l'écran » explore subtilement les identités linguistiques en Belgique à partir du film *Bullhead*, cependant que les documents de référence nous ramènent à un passé très présent.

# N° 63 SOMMAIRE

## DOSSIER



© AFP / J. S. Mad

## Ils dirigent le monde...

### 4 Ouverture Acteurs et figurants : le monde s'ennuie

*Serge Sur*

### 14 L'État, toujours

*Alain Dejammet*

### 28 Les organisations internationales sont-elles utiles ?

*Franck Petiteville*

### 37 Le développement des acteurs non étatiques

*Entretien avec Guillaume Devin*

### 46 Les acteurs financiers de la mondialisation

*Jean-Pierre Allegret*

### 56 Deux types de capitalisme d'État : les firmes transnationales russes et chinoises

*Wladimir Andreff*

### 64 Internet, un acteur facilitateur et perturbateur

*Francis Balle*

## 75 L'irruption ambiguë des célébrités dans l'arène politique internationale

*Pierre Grosser*

## 86 La multiplication et la diversification des acteurs illicites

*Mickaël R. Roudaut*

### Et les contributions de

Sélim Allili (p. 83), Milena Dieckhoff (p. 44), Thomas Lacroix (p. 25), Jean-Philippe Mollard (p. 23), Julien Nocetti (p. 72), Fabien Terpan (p. 35) et Cornelia Woll (p. 53)

### Chroniques d'ACTUALITÉ

## 94 L'union bancaire européenne : une union en trompe-l'œil ?

*Yann Échinard et Alain Laurent*

## 97 Les raisons de l'échec des Frères musulmans dans le monde arabe

*Renaud Girard*

### Questions EUROPÉENNES

## 99 L'entrée de la Croatie dans l'Union européenne : un juste retour aux sources ?

*Renaud Dorlhiac*

### Regards sur le MONDE

## 107 Malais ou Malaysiens ? La Malaysia pour tous, au cœur de l'Asie orientale

*François Raillon*

### Les questions internationales à L'ÉCRAN

## 114 Les identités linguistiques en Belgique : *Bullhead*, d'une frontière l'autre

*Nathalie Petitjean*

### Documents de RÉFÉRENCE

## 120 Quelques acteurs des relations internationales

*Jules Cambon, Louis-Ferdinand Céline et Albert Cohen (extraits)*

### Les questions internationales sur INTERNET

## 125

### ABSTRACTS

### Liste des CARTES et ENCADRÉS

## 126 et 127

# Acteurs et figurants : le monde s'ennuie

Lorsque l'on considère la société internationale ou ce qui en tient lieu, la première impression est celle de désordre, pour ne pas dire de capharnaüm. Les émotions cultivées par les médias, les interrogations des experts, les doutes des politiques donnent le sentiment d'un imbroglio planétaire que personne ne domine et où chacun se contente de réagir comme il peut à des flux qu'il ne maîtrise pas, aux riches qui se cachent, aux pauvres que l'on cache, aux foules qui s'agitent, aux minorités qui agissent.

Diriger le monde ? Ceux qui sont supposés le faire ne sont-ils pas plutôt dirigés par lui, occupants de la nacelle d'un dirigeable qui erre au gré des vents, prétendant être les organisateurs d'événements qui les dépassent ? Ils voient de haut, cherchent les courants porteurs mais, plus légers que l'air, ils dépendent entre autres des souffles capricieux de l'économie, des opinions publiques, de la dynamique des idéologies, des peurs et ressentiments.

Y a-t-il en vérité des acteurs des relations internationales ? Ne s'agit-il pas plutôt de figurants, plus ou moins habiles à se mettre en scène, projetés dans la lumière par des médias qui personnalisent et surestiment leur rôle ? Présidents et chefs de gouvernement, Barack Obama, David Cameron, Angela Merkel, François Hollande personnifient leurs États à l'extérieur, deviennent la métonymie de leur pays. Ne sont-ils pas le masque humain de bureaucraties opaques dont les décisions sont d'origine obscure, brouillée par les canaux et processus qu'elles doivent traverser, couverte par le secret du pouvoir ?

La question se pose, le soupçon pèse avec une évidence particulière dans les relations internationales, dont les acteurs officiels, États ou organisations internationales, sont des entités collectives, et dont les acteurs spontanés agissent pour la plupart en groupes plus ou moins organisés. Thierry de Montbrial, dans son ouvrage sur *L'Action et le Système du monde* (2002), utilise le terme plus précis d'« unités actives ». Si l'on retient ici le nom convenu et générique d'acteurs, ils sont à la fois incertains, multiples et hétérogènes. Le droit est un bon marqueur de leur hétérogénéité. Il n'est pas le seul, mais il est suggestif si parfois insuffisant.

Certains acteurs ont un statut de droit international public, États et organisations internationales – mais ces organisations ne sont que des sous-produits de leurs États membres et leur sont indéfectiblement liées. D'autres sont des groupements de droit privé interne, sans statut international particulier, sociétés commerciales réunies suivant des combinaisons juridiques complexes qui utilisent la diversité des droits nationaux, ou ONG constituées en associations de droit interne à but non lucratif. D'autres encore n'ont aucune existence juridique particulière, groupes humains de fait, idéologiques, politiques, religieux, minorités de tout poil voire groupes criminels. L'usage désormais est de dénommer ces acteurs privés de toute nature « acteurs non étatiques », et familièrement ANE.

Voilà une *summa divisio* : les acteurs organiques, États et leurs dérivés, les organisations internationales, à statut de droit inter-



La ratification du second traité de Westphalie par Gerard ter Borch (1648). La paix dite de Westphalie inaugure une ère d'équilibre des puissances en Europe.



© Wikimedia Commons

national public, et les autres, à statut privé. On attend de ces acteurs organiques régulation et gestion de la société internationale et de ses problèmes, mais ils semblent aujourd'hui bien fatigués. Les ANE peuvent-ils se substituer à eux, avec des projets organisateurs et mobilisateurs ? On demande projet, mais on cherche toujours.

## Qui sont les acteurs

Acteurs... existe-t-il des éléments communs à l'ensemble ? Le terme sent son théâtre, représentation, rôles et postures, décors et artifices, dramaturgie et péripéties. Il suppose aussi identité, volonté, discours, décision, actes d'autorité. Si on le retient par commodité, il convient de préciser en quel sens, et spéciale-

ment quel sens dans le domaine des relations internationales. Il correspond à des caractéristiques structurelles ou constitutives de la notion même d'acteur, mais il comporte aussi ses antinomies propres à leur dualité intrinsèque. Ces acteurs ont toujours en effet un double visage : ils sont d'abord et avant tout tournés vers eux-mêmes, vers l'intérieur, ensuite et le plus souvent de façon secondaire vers l'extérieur, la présence et l'action internationales.

## Identité et autonomie

Pour que l'on puisse parler d'acteurs, il faut aux entités dignes de ce nom à la fois une identité et une autonomie. Leur identité est liée à leurs intérêts, elle est commandée par la présence en leur sein d'un intérêt collectif qu'ils assument comme tel et défendent ou

promeuvent, tant sur le plan interne que sur le plan international. Dire ainsi qu'un État défend l'intérêt national relève de la tautologie, et la question n'est plus que celle de la conception qu'il s'en fait, plus ou moins ouverte, à plus ou moins longue portée.

Il en est de même pour les acteurs non étatiques, dont les intérêts déterminent l'existence et la cohésion – une coalition d'ONG se regroupe autour d'un projet, une firme transnationale a une vocation économique et financière, même une organisation terroriste rassemble par la convergence d'une idéologie et d'une méthode qu'il est de son intérêt de faire triompher.

Il faut également aux acteurs une autonomie suffisante qui leur permette de prendre leurs propres décisions sur la base de leurs intérêts tels qu'ils les définissent eux-mêmes, faute de quoi ils ne sont que des subalternes, et plus figurants qu'acteurs. Le statut officiel importe peu à cet égard, il peut même tromper dès lors qu'il n'emporte pas une autonomie réelle.

Certains États peuvent être vassalisés, soumis à une logique hégémonique qui ne maintient qu'une identité internationale de façade – et l'analyse juridique est à cet égard insuffisante. Des ONG peuvent en réalité dépendre de gouvernements ou des groupes privés qui les financent, et les exemples abondent. Quel est en outre le degré d'autonomie des organisations internationales ou intergouvernementales ? On y reviendra. Autant l'identité est visible voire ostensible, autant l'autonomie demande à être évaluée.

Dès lors qu'existe une pluralité d'acteurs, pluralité d'acteurs de la même catégorie – les États en sont l'exemple le plus manifeste – et pluralité d'acteurs de catégories différentes – États, firmes transnationales, ONG, médias... –, ils sont naturellement en compétition les uns avec les autres. Cette compétition peut être réglée par des normes de comportement communément acceptées, elle peut aussi être dérégulée et spontanée.

Les règles acceptées, par exemple le droit international public, n'excluent pas nécessairement la violence guerrière même si elles tentent de la restreindre et asymptotiquement de l'éliminer. Le droit humanitaire, ou *jus in bello*, a ainsi pour objet d'humaniser la violence internationale faute de l'empêcher. Les acteurs non étatiques ont plus normalement des activités pacifiques, mais peuvent concourir à la violence étatique voire, pour les délinquants, développer leur propre violence civile jusqu'à la barbarie.

## Des acteurs au double visage

Les acteurs internationaux sont également caractérisés par des antinomies particulières, que l'on peut rapidement illustrer sans épuiser la question. Celle qui domine l'ensemble est le double visage des acteurs, tournés d'un côté vers l'intérieur, au-dedans d'eux-mêmes, et de l'autre vers l'extérieur. À l'exception peut-être des organisations internationales et de certaines ONG, l'essentiel de leurs intérêts se situe à l'intérieur. Les compétences des États s'adressent avant tout à leurs citoyens, les firmes se préoccupent de leur rentabilité, les médias sont tournés vers leurs publics majoritairement indigènes...

De façon générale, les décisions, même dirigées vers l'extérieur, sont surtout prises dans des cadres étatiques. Il en résulte souvent une sorte de schizophrénie des acteurs, un double standard de comportement. Ainsi tel État de droit, rigoureusement soumis au contrôle interne de ses juridictions, se conduira au dehors comme s'il était délié de toute règle internationale – les conduites régaliennes échappant le plus souvent aux juridictions internationales spécialisées qui sont toujours soumises à un consentement préalable des intéressés.

De là également le fait que la transparence des comportements comme l'obligation pour les acteurs de se soumettre à des contraintes juridiques tendent à s'effacer, au minimum à