

Organiser le système international

Stanislas JEANNESSON
Éric SCHNAKENBOURG

RÉSUMÉ

Le recours à la notion de système permet de dépasser une vision de la scène internationale qui se réduirait à un simple agglomérat de puissances. Tout système repose ainsi sur un ensemble de valeurs, de règles et de pratiques communes aux différents acteurs permettant leur coexistence, l'apaisement des tensions et la résolution des conflits. La place de l'Europe dans le système international évolue de l'époque moderne à nos jours. L'ordre westphalien fondé sur l'équilibre, européen-centré et construit par et pour les grandes puissances du continent, cède progressivement la place au xx^e siècle, sous les coups des deux guerres mondiales, aux logiques universelles et normatives de la SDN et de l'ONU, avant que la construction européenne ne tente d'apporter des réponses originales aux défis de l'après-guerre froide.



Gerard ter Borch, La prestation du serment de la ratification du traité de Munster, 1648.

Le terme « système » devient d'un usage courant dans le champ des relations internationales au cours du $xviii^e$ siècle. En 1761, Jean-Jacques Rousseau estime que « les puissances de l'Europe forment entre elles une sorte de système qui les unit par une même religion, par un même droit des gens, par les mœurs, par les lettres, par le commerce et par une sorte d'équilibre qui est l'effet nécessaire de tout cela ». La présentation de Rousseau permet de mettre en lumière le caractère complexe de la notion de système international qui va bien au-delà de la simple proximité géographique. Pour l'historien Georges-Henri Soutou, un système international se caractérise par l'équilibre général des puissances qui le composent et par le partage de « solidarités culturelles, religieuses, économiques, sociales et de structures juridiques et diplomatiques ». L'idée de système impose de dépasser un ordre qui ne serait que mécanique pour considérer les relations entre les puissances, leurs rapports de force et leur

conviction d'avoir un destin en partage. Un système a une dimension transcendantale, dépassant la particularité de chacun de ses membres pour former un ensemble plus ou moins cohérent de pays qui se réclament de valeurs, qui observent des règles et adoptent des pratiques communes. Le flou relatif entourant cette notion vient du fait que chaque État poursuit des objectifs propres inscrits dans une singularité. Penser un système international consiste à envisager une cohésion satisfaisante pour le plus grand nombre à partir d'intérêts divers qui ne sont pas toujours convergents et peuvent même être antagonistes. La réflexion sur le système international doit donc avant tout porter sur les interactions liant les unités politiques qui le constituent.

De la chrétienté à l'Europe, l'émergence d'un système international

L'idéal de la *Respublica christiana* est la première manifestation d'un système permettant de penser une certaine unité dans la diversité. La mission universelle du christianisme et l'héritage du droit romain sont au fondement d'une organisation qu'on ne peut pas encore qualifier d'internationale mais qui, au moins, permet de mettre un certain ordre dans la coexistence des unités politiques. Les premières formes de régulation des relations entre les États, qu'elles portent sur les modalités de la négociation ou sur la normalisation des traités, montrent la généralisation de certaines pratiques. Elles traduisent l'existence d'une culture de la cohabitation des souverainetés. La chrétienté comme système d'États repose sur le partage de valeurs, au premier rang desquelles figure l'idéal de paix. Mais on voit aussi émerger le sentiment d'une communauté de ceux qui ont embrassé la foi chrétienne par opposition, en particulier, aux musulmans. Le terme même de chrétienté devient d'un usage relativement courant à partir du xi^e siècle, au moment du premier appel à la croisade. La volonté de conquérir Jérusalem est alors révélatrice du rêve de donner une capitale à la chrétienté. Au Moyen Âge, la figure de l'empire est une référence essentielle pour concevoir les relations entre les différentes unités politiques. Le pouvoir séculier qui transcende celui des princes est passé, *via* Charlemagne, au titulaire de la couronne du Saint-Empire romain germanique, alors que le pouvoir spirituel appartient au pape de Rome, vicaire du Christ. Cependant, l'affirmation progressive des souverainetés fait émerger un autre modèle de relations entre les États. On le trouve dans un texte de 1464 rédigé par Georges Podiebrad, roi de Bohême, qui propose de créer une assemblée de représentants des princes chrétiens s'engageant à combattre les Turcs et renonçant à se faire la guerre. Cette assemblée serait dotée d'un exécutif et de la possibilité de dire le droit. Bien que l'on trouve à plusieurs reprises dans le texte de Podiebrad le mot chrétienté, et qu'« Europe » n'apparaisse pas, il s'agit bien de créer un système de gouvernement européen supra-étatique alternatif à l'autorité de l'empereur et du pape.

Au xvi^e siècle, le rêve de l'unité chrétienne s'évanouit définitivement avec l'avènement de la Réforme, la cristallisation des identités nationales et l'affirmation de plus en plus forte des différentes souverainetés. La figure de l'empire telle qu'on peut encore la trouver dans la première moitié du xvi^e siècle avec Charles Quint semble être dépassée au profit du modèle de l'équilibre des puissances. La guerre de Trente Ans (1618-1648) est un tournant important dans l'émergence d'un système international européen. C'est le premier conflit à dimension véritablement continentale et sa résolution, à l'occasion du congrès de Westphalie, réunit des représentants de quasiment tous les États du continent. Par leur simultanéité et la portée de leurs dispositions, les traités de paix de 1648 valident certains principes des relations entre puissances européennes. Ce que l'on appelle rétrospectivement « l'ordre westphalien » marque la naissance d'un système interétatique fondé sur la souveraineté des États et sur leur égalité en droit. C'est désormais l'équilibre des puissances qui s'impose comme le nouveau paradigme de la vie politique européenne. Il peut être défini comme une vigilance collective envers tout État qui chercherait à disposer de forces lui permettant de s'imposer à l'ensemble des autres États. Cet intérêt commun implique le renforcement des représentations et des combinaisons diplomatiques. L'intensification du dialogue interétatique et la croissance des échanges commerciaux concourent à l'élaboration de normes qui préfigurent l'avènement d'un véritable droit international. À ce titre, il faut souligner l'importance du livre du juriste hollandais Hugo Grotius *De jure belli ac pacis* publié en 1625 (*Le droit de la guerre et de la paix*) qui est le premier ouvrage traitant globalement des relations entre les États.

Dans la seconde moitié du xvii^e siècle, la politique de conquête de Louis XIV est une mise à l'épreuve du système interétatique. La dénonciation de ses prétentions hégémoniques et son aspiration à la « monarchie universelle » sont au fondement de plusieurs coalitions qui s'opposent à la France. La paix d'Utrecht (1713) est explicitement placée sous le signe de l'équilibre des forces comme l'exprime l'article II du traité anglo-espagnol : « stabiliser la paix et la tranquillité de la chrétienté par un juste équilibre des puissances ». C'est là plus que jamais le principe

central du système interétatique européen.

La maturation du système international au XVIII^e siècle

Au XVIII^e siècle, l'équilibre européen connaît plusieurs mutations. La première est liée à l'avènement de nouvelles puissances, comme la Russie ou la Prusse, qui complexifie l'équation de l'équilibre des forces sur le continent. Le deuxième changement est l'élargissement géographique du système international. L'exacerbation des rivalités coloniales et de la concurrence commerciale entre, principalement, la France et la Grande-Bretagne, amène à étendre la réflexion sur le système international à l'échelle du monde. La guerre de Sept Ans (1756-1763) est, à cet égard, particulièrement importante. C'est le premier conflit entre puissances européennes qui trouve son origine directe hors d'Europe. Français et Britanniques s'affrontent sur les mers, en Amérique du Nord, aux Antilles et en Inde. Les conditions du traité de paix de Paris (10 février 1763) permettent un règlement des contentieux ultramarins accumulés depuis un demi-siècle. De manière significative, on trouve alors sous la plume d'auteurs français la dénonciation de l'ambition anglaise à la « monarchie universelle des mers » qui est un danger pour tous les pays. Quant à la troisième évolution majeure du XVIII^e siècle, elle porte sur la nature même du système international.

On peut considérer que ce siècle s'ouvre par le *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* de l'abbé de Saint-Pierre en 1713 et se ferme par le *Projet de paix perpétuelle* d'Emmanuel Kant en 1795. Ce type d'ouvrages reflète la vivacité de la réflexion sur les modalités de cohabitation des puissances européennes. Elle trouve son origine dans l'idéal des Lumières et la conviction que les hommes peuvent, et doivent, améliorer le monde dans lequel ils vivent. Bien que nul n'ignore l'existence des États et de peuples différents, l'idée que l'Europe forme un ensemble cohérent s'impose alors, notamment chez Montesquieu pour lequel « l'Europe est un État composé de plusieurs provinces ». La cohabitation des puissances ne peut se concevoir sans règles communes. Le XVIII^e siècle se caractérise par le dynamisme de la réflexion sur le « droit des gens », défini par l'auteur suisse Emer de Vattel comme « la science du droit qui a lieu entre les nations, ou États, et des obligations qui répondent à ce droit ». Selon lui, l'Europe forme une « espèce de République » dont les membres sont indépendants mais ont des intérêts communs et doivent contribuer au progrès général. Le droit des gens renvoie à l'émergence d'une société civile des États assurant la paix et la prospérité du commerce. Les accommodements entre puissances dépassent le champ proprement diplomatique. Par exemple, la multiplication des traités de commerce permet d'élaborer un cadre général des échanges internationaux, en Europe et dans les colonies, et d'organiser les conditions dans lesquelles les négociants exercent leur activité.

À la fin du XVIII^e siècle, le système international européen se manifeste aussi par un ensemble de pratiques et d'usages diplomatiques éprouvés. En dépit de la récurrence des guerres, les États européens ont élaboré un *modus vivendi* leur permettant néanmoins de coexister. Bien que la politique de force n'ait jamais été abandonnée, les relations internationales s'inscrivent dans une perspective juridique. La récurrence des discours de droit destinés à fonder la légitimité des différentes revendications montre que les acteurs du temps n'ont pas la conviction de vivre dans un monde anarchique, mais dans un système organisé disposant de références et de valeurs communes. Cependant, au début des années 1790, la Révolution française vient remettre en cause les fondements de cette Europe des princes.

Le système international face aux bouleversements de la Révolution et de l'Empire

En 1790, l'Assemblée constituante fait une « déclaration de paix au monde » dont les fondements se trouvent dans le cosmopolitisme des Lumières et le principe de l'équilibre des forces. Mais, rapidement, la tentation de s'ériger en modèle et l'idée que le droit international réside entre les mains des nations et non des seuls souverains bouleversent les fondements du système international. Pour les Français, la guerre qui commence en 1792 doit transformer l'Europe des tyrans en une Europe des nations ce qui en fait une croisade idéologique pour la liberté. À partir de 1793, les annexions françaises motivées par l'adoption du principe des frontières naturelles puis la fondation de républiques sœurs font glisser le discours sur le droit naturel des peuples vers un discours sur le droit naturel des nations. Au-delà des considérations strictement territoriales, les enjeux de la guerre qui oppose la France à ses ennemis portent sur l'origine légitime du droit international et sur l'équilibre des forces. De ces deux points de vue, la France est considérée comme un élément perturbateur du corps politique européen. Bien qu'en

1802, Bonaparte donne l'impression d'abandonner l'horizon cosmopolitique pour proposer un nouvel équilibre des forces, les bases du système international de l'Europe demeurent incertaines. Le glissement de la « grande nation » républicaine au « grand empire » napoléonien marque la fin de l'espoir de voir l'Europe se transformer en une confédération de républiques démocratiques et souveraines, sans supériorité les unes par rapport aux autres.

La France de 1812 et ses vassaux réunissent directement ou indirectement la moitié des habitants de l'Europe sous l'autorité d'un seul maître. Cette situation relève d'un modèle de système international alternatif à ce qui s'est pratiqué dans les décennies précédentes. En effet, les États concernés ont une organisation globale et des structures institutionnelles proches. Mais il y a deux facteurs de fond qui minent le système international tel qu'il est voulu par Bonaparte. Le premier est le principe ancien de l'équilibre des puissances qui conduit les États menacés à s'allier pour faire contrepoids et résister. Le second est l'émergence du sentiment national qui conduit à rejeter une domination étrangère. La défaite française à Waterloo (18 juin 1815) ouvre la voie à la recomposition du système européen qui est l'objet du congrès de Vienne. La réflexion des diplomates repose sur plusieurs prérequis : l'affaiblissement durable de la France, la fondation d'un nouvel équilibre des forces et la lutte contre l'influence des idées révolutionnaires. Dans le nouveau système européen, la coopération entre États doit permettre d'assurer la stabilité et donc la prospérité du continent. L'évocation de « grands intérêts communs » imposent aux puissances contractantes un devoir de solidarité qui dépasse leurs intérêts particuliers, mais également l'adoption de normes et d'un droit communs. Cependant, le système international tel qu'il est élaboré à Vienne omet deux facteurs qui sont appelés à jouer un rôle important au cours du xix^e siècle. Le premier est l'émergence du nationalisme animé par les aspirations des peuples, et le second est l'avènement de puissances non européennes. Le monde atlantique n'est plus un monde uniquement européen. Les guerres de la Révolution et de l'Empire montrent qu'il faut désormais compter avec les États-Unis, au moment où les colonies espagnoles d'Amérique du Sud se révoltent et aspirent, elles aussi, à prendre leur place sur la scène internationale. Dès les premières décennies du xix^e siècle, les principes du système international pensé par et pour l'Europe vont devoir être déclinés à l'échelle du monde.

Penser l'Europe dans le système-monde

Le Concert européen mis en place lors du congrès de Vienne, en 1815, est une version élaborée de l'ordre fondé sur l'équilibre entre les grandes puissances. Il repose sur des « valeurs de civilisation communes » (G.-H. Soutou), au premier rang desquelles figurent le christianisme et la légitimité monarchique, et introduit, à travers la tenue de congrès et de conférences, une concertation nouvelle entre souverains, ministres et ambassadeurs. La souplesse du système garantit à l'Europe, au moins jusqu'aux années 1860 et au prix de la répression des mouvements révolutionnaires, une certaine stabilité géopolitique et idéologique que ne remet pas en cause l'irruption par deux fois d'une France républicaine, en 1848 et 1870, celle-ci parvenant parfaitement à se couler dans le moule de l'ordre existant. Plus peut-être que l'affirmation des nationalismes ou que la construction de systèmes d'alliances contraignants, la cause profonde de l'échec du Concert est à chercher dans son incapacité à s'adapter aux évolutions de l'ordre mondial et à se dégager de représentations exclusivement euro-péo-centrées. L'exportation de ses logiques au reste du monde par la voie des impérialismes - coloniaux ou non - se heurte dès le milieu du xix^e siècle à l'émergence du contre-modèle américain ou en 1905 à la victoire, sur le terrain militaire, du Japon sur la Russie. Les dirigeants européens, en 1914, ont cru que le conflit austro-serbe pourrait, une fois de plus, rester localisé ; ils ont encore moins compris qu'une guerre européenne, désormais, ne pourrait qu'impliquer à terme le monde entier.

Avec l'avènement de la SDN puis de l'ONU, avec la généralisation d'un multilatéralisme institutionnalisé et d'une diplomatie mondialisée, le xx^e siècle tente de substituer à l'équilibre européen un ordre fondé, à l'échelle du monde, sur le droit et la sécurité collective - ce que préfiguraient déjà la création, dans la seconde moitié du xix^e siècle, d'organisations internationales techniques comme l'Union postale universelle ou les deux conférences de La Haye de 1899 et 1907, qui instituent la cour permanente d'arbitrage et réunissent 27, puis 44 États issus des cinq continents. Si les ambitions de la SDN sont bien universelles, l'organisation, dont le siège est à Genève, reste toutefois dominée par l'Europe, qui constitue la moitié de ses membres, et principalement par le Royaume-Uni et la France, en raison du refus des États-Unis d'y participer. Toute la difficulté tient alors à penser l'articulation entre le régional et l'universel ; les accords de Locarno de 1925 s'inscrivent ainsi dans le cadre de la SDN mais ressuscitent en partie les logiques du Concert, à l'échelle de quatre grandes puissances européennes - le

Royaume-Uni et l'Italie garantissant l'inviolabilité de la frontière franco-allemande. Le processus s'achève après 1945 : les États-Unis assument cette fois les responsabilités que leur confère leur puissance et s'imposent à la tête des Nations unies, dont le siège est à New York, et du système onusien voulu par le président Roosevelt. L'avènement de la guerre froide, la fin des empires coloniaux, dont la SDN n'avait osé remettre réellement le principe en cause, et l'émergence du tiers monde rendent dès lors impossible de continuer à penser l'Europe comme un tout, et encore moins d'en faire l'épicentre du système international.

Il faut souligner à cet égard la grande complexité du système de la guerre froide, qui domine les relations internationales de 1947 à 1990 et qui, dans le cadre d'un affrontement multidimensionnel, autant d'ordre idéologique que géopolitique, combine des éléments relevant de l'équilibre – le monde bipolaire, puis multipolaire, les rivalités nucléaires, etc. –, de l'empire et du droit : les États-Unis et l'URSS, selon des modalités radicalement différentes, affirment chacun leur suprématie dans leur camp et cherchent à étendre leur influence au nom d'une idéologie universaliste, cependant que l'ONU et ses organismes affiliés continuent à jouer un rôle plus important qu'on ne l'a longtemps pensé. L'Europe, dans ce contexte dominé par deux superpuissances qui lui sont largement étrangères, même si l'URSS reste aussi une puissance européenne, est d'abord victime de la guerre froide. Elle en est, avant que le conflit n'acquière une dimension globale, le principal enjeu et le point névralgique – ce qu'illustrent parfaitement aux yeux du monde la partition de l'Allemagne et le sort de Berlin. Les recherches récentes ont toutefois bien montré que le terme même de « blocs » relevait davantage de la propagande que de la réalité, que ceux-ci n'étaient guère homogènes et que l'emprise des deux Grands sur leurs alliés, y compris à l'Est, était loin d'être absolue. Certains pays d'Europe, comme la Yougoslavie dès 1948, la France avec de Gaulle ou la RFA avec l'*Ostpolitik* menée par Willy Brandt, tirent même parti de la guerre froide pour se démarquer, prendre des initiatives et jouer un rôle actif sur la scène internationale. L'importance des échanges et des circulations entre l'Est et l'Ouest, en dehors même des années de détente, permet par ailleurs d'établir des passerelles de part et d'autre du rideau de fer. La guerre froide prend fin en Europe, là où elle avait commencé, avec la résolution de la question allemande et la réunion à Paris, en novembre 1990, de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) : tous les pays du continent déclarent officiellement révolue « l'ère de la confrontation et de la division » et s'accordent sur une définition commune de la démocratie et des libertés individuelles. On se prend alors à rêver à une Europe unifiée qui, dans le cadre d'un nouvel ordre mondial fondé sur le droit, pourrait jouer un rôle à la hauteur de sa puissance.

L'Europe, une puissance mondiale ?

Les deux guerres mondiales, leurs conséquences et leur mémoire, sont directement à l'origine, au xx^e siècle, de l'émergence puis de l'affirmation d'une idée européenne, qui se réalise à partir de 1950 dans la construction de l'Europe communautaire. Le désir de paix et la « hantise du déclin » sont, selon Robert Frank, les deux moteurs de la conscience européenne, auxquels s'ajoute, après la Seconde Guerre mondiale et dans le contexte des débuts de la guerre froide, l'exigence de liberté – on ne pourra désormais imaginer d'Europe unie qui ne soit démocratique. La perception d'un déclin économique et politique du « Vieux Continent », réel, fantasmé ou instrumentalisé, et la conviction que, par deux fois, les nationalismes ont poussé ses peuples à s'affronter en une lutte fratricide et suicidaire conduisent d'abord un certain nombre d'intellectuels et de militants, puis après 1945 de dirigeants politiques, à se persuader que seule une union des États qui la composent, quelle que soit la forme et la nature de cette union, parviendra à maintenir l'Europe au premier rang de la scène internationale – ce que Gaston Riou, en 1929, résume de façon lapidaire : « S'unir ou mourir ». Le projet Monnet/Schuman de 1950, fondateur de la construction européenne, fait le choix d'une organisation de type fédéral, intégrée, qui privilégie en un premier temps des réalisations concrètes dans le domaine économique – l'échec retentissant de la Communauté européenne de défense (CED), en 1954, venant confirmer qu'il n'était alors guère réaliste de vouloir s'engager sur une autre voie. En pleine guerre froide, l'Europe occidentale remet donc sa sécurité, pour l'essentiel, entre les mains des États-Unis, dans le cadre d'une communauté atlantique dont les fondements idéologiques et culturels dépassent largement le périmètre d'une simple alliance militaire.

Comment dès lors penser l'Europe-puissance dans le monde de l'après-guerre froide, alors que l'Union européenne (UE), après s'être élargie aux anciens pays du bloc communiste, tend désormais à englober la quasi-totalité du continent et qu'elle s'est dotée progressivement, depuis le traité de Maastricht en 1992, des instruments juridiques et des moyens opérationnels lui permettant de définir et de mener une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ? L'UE est incontestablement une très grande puissance économique, commerciale, financière et

monétaire, mais elle peine à peser sur la scène diplomatique, comme en témoignent son impuissance lors des guerres en ex-Yougoslavie, dans les années 1990, ses divisions au moment de l'intervention américaine en Irak en 2003 ou la lenteur et le caractère très mesuré de ses réactions face au printemps arabe. Le traité de Lisbonne a créé le poste de haut représentant pour les Affaires étrangères, a doté l'Union d'un véritable outil diplomatique, le Service européen pour l'action extérieure, et a élargi le champ d'action de sa politique de défense commune, mais l'UE ne sera jamais une puissance, au sens traditionnel du terme, tant qu'elle ne sera pas un État et qu'elle ne sera pas le garant ultime de sa propre sécurité. Aussi peut-être faudrait-il renverser les termes, et partir de ce qu'est de fait l'Europe pour mettre en avant une autre approche de la puissance, plus conforme aux mutations récentes d'un ordre mondial dans lequel l'État doit continuellement composer avec quantité d'autres acteurs. Zaki Laïdi rappelle ainsi que le projet européen s'est forgé contre la guerre et la force ; la conception de la paix que défend l'UE n'est fondée ni sur l'empire ni sur l'équilibre, ce qui réclamerait des capacités militaires qu'elle n'a pas et n'entend pas avoir, mais sur le droit et son aptitude à imposer la norme. Cette « puissance tranquille » (Tzvetan Todorov) qui s'exerce plus par l'influence que la contrainte et qui n'a pas forcément recours aux attributs classiques du *hard power*, ne s'est pas au total révélée moins efficace que celle des États-Unis, dont l'action en Irak et en Afghanistan s'est largement soldée par un échec. Elle témoigne de la capacité de l'Europe à s'adapter désormais aux évolutions du système international, mais aussi, aujourd'hui comme hier, à contribuer à le façonner et à le renouveler.

BIBLIOGRAPHIE

BELISSA, Marc, *Repenser l'ordre européen (1795-1802) – De la société des rois aux droits des nations*, Paris, Kimé, 2006.

FRANK, Robert (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012.

JARRETT, Mark, *The Congress of Vienna and its legacy: war and great power diplomacy after Napoleon*, Londres/New York; I.B. Tauris, 2013.

JEANNESSON, Stanislas, *La guerre froide*, Paris, La Découverte, 2014 (2^e édition).

LAÏDI, Zaki, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

MALETTKE, Klaus (dir.), *Imaginer l'Europe*, Paris, Belin - De Boeck, 1998.

SOUTOU, Georges-Henri, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Paris, PUF, 2007.

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thématiques/relations-internationales/organiser-le-système-international/organiser-le-système-international>