

# Introduction à la réflexion sur les enjeux d'un multilatéralisme

Patrick Simon<sup>1</sup>

## 1. Des conceptions réalistes de la sécurité à la recherche de concepts de sécurité globale

Depuis la paix romaine aux tentatives de paix américaine, la question de la paix et de la guerre a fortement évolué. Même si elle repose encore beaucoup sur des idées de Clausewitz, à savoir la **sécurité par la force** et où la collectivité des Etats, voire d'un seul Etat, a encore le dernier mot.

Il s'agit de soumettre les débordements de la violence à la politique d'un Etat ou d'un groupe d'Etats supposés raisonnables, qui auront droit à la légitime violence au nom de la sécurité : guerre préventive, guerre juste, etc...

Depuis Kant qui considérait que le projet de paix perpétuelle en Europe<sup>2</sup> devait conduire à la loi morale, facteur de paix jusqu'à la Charte des Nations unies, l'intérêt des hommes comme des Etats pour résoudre les conflits passent par une loi coercitive applicable par tous. « Au tribunal de la raison, il n'y a qu'un seul moyen de tirer les Etats de cette situation turbulente, où ils se voient toujours menacés de la guerre, à savoir : de renoncer, comme les particuliers, à la liberté anarchique des sauvages pour se soumettre à des lois coercitives, et former un Etat de nations qui embrasse insensiblement tous les peuples de la terre ».

Aussi, l'enjeu reste entre l'unilatéralisme et le multilatéralisme. Ce qui s'est passé avec l'Irak le démontre amplement.

Deux mesures avaient été prises par l'Organisation des Nations Unies : le désarmement contrôlé engagé sur les armes de destruction massive et le programme « Pétrole contre nourriture » qui permettait à l'Irak de vendre du pétrole en échange d'achat de denrées alimentaires et de médicaments, mais également sur la réparation des infrastructures essentielles, y compris celles de l'industrie pétrolière<sup>3</sup>. Or le droit international, les règles du multi-latéralisme ont été mises à mal, dès lors que les USA ont refusé de soumettre leur décision de partir en guerre au Conseil de sécurité de l'ONU. La sécurité par la négociation ou la coercition (la diplomatie et les sanctions) a dû laisser la place à la guerre dite préventive et décidée par un seul Etat<sup>4</sup>. Une telle décision unilatérale tend à mettre en péril, à la fois le droit international, à la fois la sécurité. Un seul point de vue, une seule valeur et un encouragement aux terrorismes. Cette déstabilisation de toute une région ne peut qu'aviver les tensions de la planète, encourager les fanatismes en alimentant « un choc des civilisations ».

## 2. Les différentes approches de la sécurité<sup>5</sup>

Il a toujours été difficile de donner une définition de la sécurité au niveau international.

La définition minimaliste la relie simplement à la protection de « *l'intégrité du territoire national et de ses institutions* »<sup>6</sup>. La définition de la **sécurité** a été souvent connectée à la notion variable (suivant l'époque ou le contexte) de **menace** et à celle d'**intérêts vitaux**.

---

<sup>1</sup> Directeur adjoint de l'Institut de Documentation et Recherche sur la Paix (France)

<sup>2</sup> Publié en 1795.

<sup>3</sup> Mis en œuvre en 1996, ce programme fut arrêté en 1999 par le Conseil de sécurité de l'ONU puis rétabli partiellement le 28 mars 2003.

<sup>4</sup> Les USA, même s'ils avaient réuni autour d'eux une coalition dont le principal allié était l'Angleterre qui avait de son côté un compte à régler avec l'Irak depuis une cinquantaine d'années.

<sup>5</sup> Ce chapitre est de Daniel Durand, ancien secrétaire national du Mouvement de la Paix (France), février 2003.

<sup>6</sup> Hans Morgenthau : « *Politics among nations* », New-York, 1960

La sécurité dans les siècles passés a essentiellement reposé sur les *rappports entre deux états* (ou groupes d'états) définis soit par la *guerre*, soit par la *diplomatie* : c'est la *sécurité par la force* ou la *sécurité négociée*.

Dans cette vision traditionnelle, la notion d'équilibre des forces (« *balance of power* ») et d'alliances a joué un rôle important.

#### *A/ La sécurité collective :*

C'est le traumatisme de la Première Guerre Mondiale et la création de la *Société des Nations* qui a développé le concept de *sécurité collective*.

*La sécurité est commune* non plus à un groupe particulier comme dans une alliance mais à la *société mondiale* ; elle s'accompagne de *l'interdiction générale du recours à la force* et de l'idée de *l'intervention collective contre une menace* touchant un membre de la société mondiale.

Ces idées vont se retrouver en 1945 dans la *Charte des Nations-Unies* qui, juridiquement, *interdit pour la première fois à tout État de recourir à la guerre* ou à la force dans les relations internationales (art 2, & 4), sans y être autorisé ou sans être en état de « légitime défense »

Jusque dans les années 1980, même dans ce cadre, *la conception traditionnelle de la sécurité reste essentiellement militaire et basée sur les rapports entre États*.

#### *B/ Les nouvelles réflexions :*

La fin de la Guerre Froide, l'accélération de la globalisation économique amènent à de *nouvelles réflexions* sur le contenu de la sécurité et de la(les) menace.

Les « menaces » ou les causes d'instabilité dans le monde, les origines complexes des conflits infra-étatiques amènent à *élargir le champ* de la sécurité au-delà du militaire : celle-ci devient *environnementale, économique ou sociétale*.

Même si la base de la sécurité repose encore largement sur les États, le développement des échanges et coopérations, le rôle grandissant des unions régionales, des institutions internationales amènent à concevoir, notamment dès 1982, avec le rapport de la commission « *Olaf Palme* », une approche plus large : celle d'une *sécurité globale*. La place de la société civile, des individus dans les échanges internationaux poussent aussi à ne pas se contenter d'une *sécurité inter-étatique* ou « internationale », mais à poser le problème comme l'a fait le PNUD (Programme des Nations-Unies pour le Développement) en 1994, de la promotion *du développement humain et d'une sécurité humaine* donc plus « transnationale » « *Dans ce contexte, (...) la sécurité représente avant tout un ensemble de valeurs. Que cherche-t-on à défendre ou à promouvoir (l'Etat ou l'individu) ? Quels instruments (militaires ou non-militaires) peuvent être utilisés pour réaliser les objectifs de sécurité ? Quelles stratégies (coopérative, conflictuelle ou coercitive) peuvent être appliquées ?* »<sup>7</sup>

Débat :

#### *A/ Sécurité humaine et Europe :*

Quelle a été l'évolution de *la notion de sécurité en Europe*, tant au sein de l'Union européenne qu'à l'échelle du continent dans les vingt dernières années ?

Dans « *la fin de l'ordre militaire* », Maurice Bertrand écrit<sup>8</sup> : « *la construction de l'UE... représente l'abandon complet par les pays européens de la philosophie du recours à la guerre, en ce qui concerne leurs interrelations* »

Pour un auteur comme Daniel Collard<sup>9</sup>, l'Union européenne a étoffé le socle de la sécurité collective par trois concepts complémentaires : *la sécurité coopérative, la sécurité démocratique, la sécurité humaine*.

<sup>7</sup> Charles-Philippe David, Jean-Jacques Roche, « *Théories de la sécurité* », Paris, Monchrestien, 2002

<sup>8</sup> Maurice Bertrand, « *La fin de l'ordre militaire* », Paris, 1996

La *sécurité coopérative* dépasse le seul cadre de l'U.E car elle a été initiée par *l'Acte Final d'Helsinki* du 1<sup>er</sup> août 1978 entre les pays européens des « deux blocs », au travers des trois « corbeilles » : politique, économique, droits de l'homme.

Elle a été approfondie dans le cadre de la CSCE puis de l'*OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe)* et de sa Charte d'Istanbul (novembre 1999) pour « *un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle* ».

*La sécurité coopérative* se veut globale, multidimensionnelle, indivisible, excluant le recours à la force et reposant sur le partenariat entre les accords. L'OSCE s'est spécialisée dans la prévention des conflits et la gestion des crises.

Le concept de *sécurité démocratique* a été développé dans plusieurs sommets du Conseil de l'Europe (Vienne 1993 – Strasbourg 1997) Il repose sur l'idée que sans respect des minorités et des droits de l'homme, il ne peut y avoir de sécurité démocratique à l'intérieur de l'Union (voir débat avec l'entrée de la Turquie).

Le concept de *sécurité humaine* issu des travaux du PNUD des années 90 et promu notamment par le ministre canadien Lloyd Axworthy, pose le primat de la sécurité des individus ou des personnes sur celle des états : la sécurité de l'Etat ne peut être considérée comme une fin en soi mais plutôt « *comme un moyen de garantir la sécurité de la population* »<sup>10</sup>

L'Union européenne affirme intégrer pleinement cette dimension de défense de la personne à travers ses institutions (Cour de Justice de Luxembourg, Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg) et l'adoption de la Charte des Droits fondamentaux.

**Questionnement possible** : comment la promotion *d'une sécurité globale, coopérative, démocratique et humaine* doit-elle s'exprimer dans la *PESC* (Politique Etrangère et de Sécurité Commune) et dans la *PESD* (Politique Étrangère et de Défense Commune) en faisant en sorte qu'il y ait *adéquation entre les principes et les moyens* et politiques mises en œuvre ?

### ***B/ Sécurité humaine et Culture de la paix :***

Dans son rapport préparatoire à l'Assemblée du Millénaire des Nations-Unies du 6 au 8 septembre 2000, Kofi Annan écrit : « *Au lieu de faire des milliards de laissés pour compte, la mondialisation doit devenir une force positive pour tous les peuples du monde : c'est là notre plus grand défi. (...) le plus important, c'est que l'être humain soit au centre de tout ce que nous faisons* ».

Et il énumère trois droits fondamentaux de l'être humain : le *droit de vivre à l'abri du besoin*, le *droit de vivre libéré de la peur* et le *droit pour les générations futures, d'hériter d'une planète* où elles pourront survivre. Cette conception pose les bases d'une sécurité basée sur des notions plus élargies concernant les individus eux-mêmes, leur propre place et souveraineté. Ce sont les mêmes fondements que l'on retrouve dans les *huit domaines d'action de la culture de la paix*.

On a un double mouvement. Avec *la sécurité humaine* se construit un droit international qui ne réglera plus seulement les *rapports entre états* dans le respect neutre des souverainetés étatiques mais la *défense des valeurs et de solidarités*<sup>11</sup> y compris dans des actions pouvant privilégier *la souveraineté* des individus sur celle de l'Etat (« *ingérence* » humanitaire). Parallèlement avec *la culture de la paix*, doit se construire, selon l'UNESCO, une « *culture qui assure à tous le plein exercice de tous les droits et les moyens de participer pleinement au développement endogène de la société* ».

---

<sup>9</sup> Daniel Collard, L'Union européenne, laboratoire et modèle des nouvelles formes de la sécurité, Arès, Grenoble, janvier 2002

<sup>10</sup> Lloyd Axworthy, « La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation », Politique étrangère n°-1999

<sup>11</sup> Daniel Collard « La doctrine de la sécurité humaine, le point de vue d'un juriste », Arès, Grenoble avril 2001.

**Questionnement possible** : comment faire progresser, à la lumière de la crise de l'Afghanistan hier et du problème irakien aujourd'hui, en s'appuyant sur ces deux notions inséparables de *sécurité humaine et de culture de la paix*, une nouvelle vision d'une mondialisation de paix, de justice et de démocratie?

Comment l'ancrer sur ce texte fondateur qu'est la *Charte des Nations-Unies* dans sa double lecture – *sécurité des États et sécurité des peuples* – afin de donner encore plus de force à un refus de l'unilatéralisme guerrier de l'équipe Bush au pouvoir actuellement aux USA qui soit plus qu'un simple réflexe nationalo-européano-centré comme celui de J. Chirac ?

### 3. L'engagement sur la voie du multilatéralisme

Cette approche n'est pas nouvelle et elle est marquée par un certain réalisme. L'exemple de la maîtrise des armements qui conduit peu à peu à des stratégies de désarmement entre dans cette démarche depuis la fin des années 50 et fut initiée par les USA. « *L'arms control* se présente comme une approche coopérative ou multilatérale de la politique d'armement »<sup>12</sup>. C'est aussi la reprise du contrôle de la sphère politique sur le militaire et l'élaboration de stratégies de non-emploi du nucléaire (stratégie McNamara).

De même, les mesures de sécurité et de confiance (MDCS) élaborées dans le cadre de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) vont en ce sens par le développement de la négociation, de la confiance et de la transparence entre les Etats qui s'inscrivent dans une démarche de sécurité commune.

« Ce développement des contrôles s'inscrit dans le cadre de l'émergence de régimes internationaux qui, en dehors de toute institution, finissent par créer des obligations par la diffusion de normes, de valeurs, de principes et de procédures auxquelles les acteurs internationaux ont de plus en plus de difficultés à déroger »<sup>13</sup>.

Néanmoins, les USA ne sont pas les fervents du multilatéralisme si l'on s'en réfère à la question de l'ONU au moment de la guerre du Kosovo ou de l'Irak, voire de l'OTAN qu'elle juge également trop multilatérale à son goût. Quant à l'Union européenne, elle s'en accommode dans son désir de contrebalancer les USA, mais sans plus.

Ainsi, il convient de développer des propositions alternatives telles que celles de la société civile et en particulier les Organisations Non Gouvernementales qui développent des logiques alter mondialistes. D'ailleurs, à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle, le secrétaire général de l'ONU a bien compris l'importance d'un tel engagement qui complètera sa propre prise de conscience d'une responsabilité commune des Etats qui participe à la structuration de la communauté internationale. Et cela est d'autant plus vrai dans l'objectif de conjuguer les trois « D » : droit, démocratie, développement durable.

### 4. La place de la société civile

L'intervention citoyenne s'est beaucoup développé ces dernières décennies et le Forum de Porto Alegre en est une forte démonstration. Elle démontre l'importance de la citoyenneté pour renforcer la promotion des droits humains, de la démocratie, de la justice mais aussi pour développer une culture de la paix pour résoudre les conflits. Créer un processus de stabilisation et de développement durable appelle des solidarités entre les sociétés civiles des différents continents. Cela devient un enjeu de la période à venir pour éviter de tomber dans les pièges des nationalismes et autres intégrismes qui ont conduit à trop de violences sur les populations, trop de replis des communautés, trop de terrorismes.

---

<sup>12</sup> Pierre Hassner : *L'arms control* entre la stratégie et le désarmement, dans *La Revue Française de Sciences politiques*, 1963, vol. XIII, p. 1024.

<sup>13</sup> Charles-Philippe David et Jean-Jacques Roche : *Théories de la sécurité*, Editions Montchretien, 2002.

De même, dans le débat sur le multilatéralisme, la place de la société civile est un facteur favorisant cette évolution.

Je propose de réfléchir à de véritables stratégies et des partenariats autour de questions aussi cruciales que :

- la sécurisation des populations, prioritaires sur la sécurisation des capitaux, incluant la lutte contre le trafic sexuel, les atteintes aux droits des minorités, la paupérisation, mais aussi une alternative aux logiques sécuritaires, par la sécurité humaine (individuelle et collective),

- le désarmement généralisé sous contrôle de l'ONU, de ses instances régionales, la critique des doctrines de domination (sécurité par le militaire), des alliances (OTAN, UEO), la dénucléarisation (suivant le Traité de non-Prolifération et les résolutions de l'ONU comme premières étapes), la démilitarisation des esprits comme des relations internationales,

- Le co-développement sur la base des besoins humains et environnementaux, incluant l'éducation, la défense des services publics, des droits non marchandables,

- La mondialisation de la paix à partir d'une démarche locale et globale d'éducation, de prévention et résolution des conflits pour construire une culture de la paix,

- La formalisation d'un réseau de vigilance et d'action entre les ONG, incluant une stratégie contre les idées d'une anti-mondialisation d'extrême droite, raciste et xénophobe.

Aborder ces points et œuvrer pour des solutions alternatives permettrait de développer de nouvelles stratégies en faveur d'un multilatéralisme nécessaire au dialogue, au respect des différences et au partage de valeurs humaines.

1er mai 2003