Document generated on 03/03/2025 1:09 a.m.

Études internationales

Régimes et multilatéralisme euro-atlantique

Albert Legault

Volume 26, Number 4, 1995

Multilatéralisme et sécurité régionale

URI: https://id.erudit.org/iderudit/703525ar
DOI: https://doi.org/10.7202/703525ar

See table of contents

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)
1703-7891 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Legault, A. (1995). Régimes et multilatéralisme euro-atlantique. *Études internationales*, *26*(4), 747–764. https://doi.org/10.7202/703525ar

Tous droits réservés © Études internationales, 1995

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Régimes et multilatéralisme euro-atlantique

Albert LEGAULT*

Cette étude s'appuie sur des travaux antérieurs concernant l'application de la théorie des régimes à deux domaines particuliers : celui de l'*arms control*[1] et celui plus vaste de la sécurité collective[2]. Les approches dans le domaine de la théorie des relations internationales ressemblent à la mode : tous les deux ou trois ans, elles changent. Alors que les théories de la guerre froide nous avaient habitués à l'étude des systèmes et des sous-systèmes, aux relations interétatiques et intraétatiques, les deux approches «in» d'aujourd'hui sont la théorie des régimes et le multilatéralisme. Au-delà de cette mode, les grands débats théoriques viennent se greffer sur la toile de fond plus vaste des querelles entre les néoréalistes et les fonctionnalistes, d'une part, et entre les «institutionnalistes par raison» (rationalistic institutionalists) et les «institutionnalistes de cœur» (reflective institutionalists), d'autre part[3].

Notre propos n'est pas ici de faire œuvre épistémologique, mais des réserves s'imposent en matière de définitions. Nous n'avons pas l'intention de défendre ce que nous avons déjà présenté en matière de théorie des régimes, mais plutôt de bien situer cette approche dans le courant des débats théoriques actuels et de ceux qui semblent connaître un regain de vigueur en matière de multilatéralisme.

I – Les grands paradigmes théoriques

Le débat sur la théorie des régimes et le multilatéralisme n'est pas étranger aux trois grandes querelles qui se sont manifestées depuis la fin de la guerre froide. En premier lieu, Barry Buzan nous rappelle correctement que la théorie des régimes et la société internationale font partie de la même tradition, mais qu'elles sont devenues dissociées à cause des particularités du

* *Professeur au Département de science politique et Directeur du programme Paix et Sécurité internationales à l'Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval, Québec.*

1. Voir en particulier *Prolifération et non-prolifération nucléaires, stratégies et contrôles* (en collaboration avec Michel Fortmann), Québec et Paris, Centre québécois de relations internationales et Fondation pour les études de défense nationale, 1993, 496 p.
2. «La théorie des régimes et son utilité pour l'étude de la sécurité collective» (en collaboration avec Isabelle Desmartis, Julie Fournier et Charles Thumerelle), dans Charles-Philippe DAVID et Albert LEGAULT, *La redéfinition des politiques de sécurité : le cas yougoslave*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1994, pp. 27-74.
3. Nous utilisons ici cette distinction ou traduction dans le sens pascalien du terme : «le cœur a ses raisons que le raison ne connaît pas». Si les deux approches procèdent de raisons différentes, comme nous l'expliquerons plus loin, il n'en reste pas moins qu'elles se traduisent sur le plan pratique par des processus de coopération identiques.

Revue Études internationales, volume XXVI, no 4, décembre 1995

discours académique[4]. La question fondamentale que se pose Buzan est celle de savoir à partir de quel moment un système international se double d'une société internationale. L'argumentation est fondée sur la distinction entre le développement d'une société civile internationale (la *gemeinschaft)*, organique et traditionnelle dans le sens d'une culture commune partagée par ses membres, par opposition à une société contractuelle (la *gesellschaft)* qui est sciemment construite sur la base d'un projet quelconque de coopération. Dans l'ensemble, la question peut paraître académique, mais elle touche directement aux interprétations diverses de la coopération.

Sans vouloir trop entrer dans le débat, il nous semble que toute société internationale est et restera hétérogène, ne serait-ce qu'en vertu du fait de la multiplicité de ses acteurs. En d'autres termes, elle est composée d'unités de *gemeinschaft* qui se définissent la plupart du temps, du moins dans le domaine des relations internationales, par leurs nationalismes, leurs religions, leurs langues, ou les autres attributs d'un État ou d'un État-nation. Si ces prémisses sont vraies, un système international ne peut être qu'une *gesellchaft* mettant à contribution des *gemeinschaften* particulières. Autrement dit, tant et aussi longtemps qu'aucun *contrat social* à la Rousseau ne liera les composantes étatiques entre elles, la société internationale restera une *gesellschaft* en l'absence d'un ordre international qui lui soit souverain. Cette première remarque n'est pas sans incidence sur le type de système international dans lequel nous vivons, car toute association multilatérale ou internationale ne peut agir, intervenir ou réguler le flot de la coopération que de la façon dont les parties contractantes ont défini les règles du jeu. Nous y reviendrons.

En deuxième lieu, si nous admettons ces distinctions auxquelles Barry Buzan ne se rallierait sans doute pas, il devient plus aisé de départager la subtile distinction établie par Robert O. Keohane[5] entre les «institutionnalistes par raison» (*rationalistic institutionalists*) et les «institutionnalistes de cœur» (*reflective institutionalists*). Kawasaki résume bien le débat sur la coopération institutionnelle :

> Les institutionnalistes rationalistes voient ces institutions comme un moyen pour réduire l'incertitude dans l'anarchie internationale. Les normes insérées dans les accords interétatiques, qui forment le cœur de ces institutions, peuvent servir de cadre permettant aux États de prévoir le comportement des autres. [...] En se conformant aux normes, même au prix de ses intérêts à court terme, un État peut accroître sa réputation de partenaire fiable à long terme et peut s'attendre à ce que les autres États agissent de même, ce qui mènera à l'émergence d'un environnement international riche en information et hautement prévisible. Ainsi, il est

4. Barry BUZAN, «From International System to International Society : Structural Realism and Regime Theory Meet the English School», *International Organization*, vol. 47, no. 3, été 1993, pp. 327-352.
5. Robert O. KEOHANE, *International Institutions and State Power : Essays in International Relations Theory*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1989, pp. 158-179

logique que les États, en agissant rationnellement et égoïstement, établissent et se conforment aux institutions internationales.

Les institutionnalistes rationalistes perçoivent les institutions internationales comme des instruments de politique étrangère. En dernière analyse, les États les manipulent pour faire progresser leurs intérêts nationaux. À l'inverse, les institutionnalistes de cœur [...] voient dans les institutions internationales non pas un instrument de politique mais une réalité sociale, pour reprendre la terminologie de Durkheim, qui contraint et éventuellement modifie les intérêts nationaux. Les États adoptent les normes insérées dans les institutions internationales, et leur comportement devient qualitativement différent du comportement d'un État uniquement dirigé par ses intérêts individuels à court terme. [...] Ainsi, dans l'optique des institutionnalistes de cœur, l'essence des institutions internationales réside dans les normes communes, qui ne peuvent être réduites à la somme des intérêts individuels à court terme[6].

Ces distinctions établies par Keohane ne sont vraies qu'à la condition de prendre en compte la finalité différente des deux écoles de pensée. Autrement dit, dans les deux cas, la coopération institutionnelle introduit un élément de «prévision» dans le système, elle permet d'harmoniser les attentes des acteurs et peut-être aussi de maximiser leurs bénéfices et de minimiser les inconvénients du refus de leur non-coopération. Il est vrai cependant que la finalité est différente : l'internalisation de règles externes à un système répond à des critères moraux et sociaux différents (voire à une *gemeinschaft* librement consentie et éprouvée) de ceux du simple appât de la maximisation due à la coopération (ou à un simple calcul rationnel des gains et bénéfices).

Dans une publication antérieure[7], nous avions déjà retracé les origines des principaux paradigmes de «la paix par la force» et de «la paix par le droit» en fonction de leur finalité intrinsèque. Nous y évoquions le paradoxe du stratège qui peut être tout à la fois un nationaliste ou un internationaliste. Autrement dit, un stratège international dont le métier est de calculer les coûts et les bénéfices de chaque comportement étatique est et restera un internationaliste nationaliste, si son objectif est de maximiser les gains de l'État, et au contraire un internationaliste international si les objectifs qu'ils visent dans son analyse sont la maximisation des biens de la communauté internationale. En matière de coopération institutionnelle ou multilatérale, les mêmes critères s'appliquent. Celui qui ne cherche que la seule maximisation de son gain est et reste un rationaliste dans la pure tradition du néoréalisme, tandis que celui qui recherche le bien de la communauté internationale reste un citoyen de ce monde, communautaire dans le sens d'une *gemeinschaft* internationale. La

6. Tsuyoshi KAWASAKI, «The Logic of Japanese Multilateralism for Asia Pacific Security», Vancouver, Institute of International Relations, *Working Paper N° 8*, décembre 1994, pp. 10-11.

7. Albert LEGAULT, «Towards the Twenty-First Century», *in* David DEWITT, David HAGLUND et John KIRTON (dir.), *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security*, Toronto, Oxford, New York, Oxford University Press, 1993, pp. 401-415.

trame de fond de la coopération peut donc être perçue comme un tableau appartenant soit à l'école du réalisme structurel soit à l'approche plus sociologique et institutionnelle de la coopération fondée sur le respect de règles communes internalisées pour le bien de l'ensemble de la communauté.

Ces approches touchent directement à la vieille querelle entre les réalistes et les idéalistes, ou à la distinction entre le «is» (ce qui est) et le «ought» (ce qui doit être) que Stanley Hoffman a merveilleusement bien cernée dans ses nombreux écrits. Et c'est ici qu'intervient notre troisième remarque théorique : en dépit de tout ce qui s'est écrit sur les régimes, la partie la plus noble et la plus importante d'un régime est précisément celle qui porte sur la métarégulation du système ou sur la définition des règles du jeu. La métarégulation englobe tout à la fois les normes et les principes du régime que nous aurons l'occasion de définir ci-dessous. Cette notion correspond en réalité à la fonction «ought», – ce qui doit être ou ce qui doit être fait – par opposition à ce qui «est» ou à ce qui se fait. Dans l'ordre politique interne ou dans l'étude théorique des régimes politiques, la métarégulation correspond à la fonction «impérante» du régime, fort bien développée dans les travaux de Gérard Bergeron[8].

II – Multilatéralisme, régimes et systèmes

Si les néoréalistes se concentrent sur la «logique déductive de l'anarchie internationale» par opposition aux réalistes classiques qui s'appuient sur la «notion inductive de l'équilibre des forces[9]», les tenants de ces deux approches n'en concluent pas moins que le multilatéralisme ne joue qu'un faible rôle dans l'évolution du système international en général. Kawasaki définit le multilatéralisme comme «la participation d'un État particulier à une rencontre interétatique – fortuite ou de routine – à laquelle participent au moins deux autres États, et qui peut aboutir à un accord». Brian Job[10] de son côté, reprend la citation de Keohane et Ruggie en précisant qu'il ne s'agit là que d'un «descripteur» pour toute «pratique de coordination de politiques dans un groupe de trois États ou plus[11]».

Le chiffre minimum de trois est évidemment ici la clef magique du concept de multilatéralisme. Sur cette quantité viennent se greffer deux autres concepts : la notion de processus de dialogue et l'éventualité d'une institutionnalisation de la coopération à travers l'établissement d'une institution à caractère multilatéral ou international. Kawasaki distingue les organisations globales comme l'ONU des autres institutions régionales ou *ad hoc*. Dans l'ensemble,

8. Gérard BERGERON, *La gouverne politique*, Paris et Québec, Mouton et les Presses de l'Université Laval, 1977, 264 p.
9. T. KAWASAKI, *op. cit.*, p. 9.
10. Brian JOB, «Multilateralism : The Relevance of the Concept to Regional Conflict Management», Vancouver, Institute of International Relations, *Working Paper N° 5*, octobre 1994, pp. 3-4.
11. John RUGGIE, *Multilateralism Matters : the Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.

tous les auteurs s'accordent pour dire que le multilatéralisme tire son origine de la coopération à plusieurs (un minimum de trois États) et qu'il peut procéder d'organisations internationales formelles ou d'organisations internationales non gouvernementales, de simples régimes ou encore de conventions internationales dûment négociées[12].

Pour Brian Job, le caractère institutionnel formel de la coopération n'est pas une condition ni un indicateur suffisant à l'existence du multilatéralisme[13]. Selon cet auteur, le concept opératoire du multilatéralisme repose dans la «structure des attitudes» (*sic*) à la base du multilatéralisme. En matière de sécurité, Job distingue trois prismes d'attitudes: la «défense collective» qui suppose une communauté d'intérêts partagés, la «sécurité collective» qui implique une transformation profonde du dilemme de la sécurité (comment maintenir un éventail de capacités dissuasives sans provoquer la guerre que l'on cherche à éviter?) pour un grand nombre d'acteurs, et la «communauté de sécurité» qui implique à toutes fins utiles la disparition de la menace et l'établissement de valeurs communes et partagées[14].

Le support institutionnel et l'attitude des acteurs vis-à-vis des problèmes que cherche à régler le multilatéralisme sont évidemment des critères fort importants sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir. Nous voudrions cependant faire intervenir ici en parallèle les notions d'approfondissement et d'élargissement du multilatéralisme que Brian Job a découpées selon deux axes. Le premier axe dépend des engagements des acteurs à la cause du multilatéralisme et s'oriente de «profond à superficiel» (*deep to shallow*), tandis que le second axe dépend de l'étendue de l'articulation du multilatéralisme qui peut aller du «limité» au «global» (*narrow to broad*).

Nous avons déjà eu recours à des concepts similaires dans le passé pour définir la dimension structurelle d'un régime, ainsi que ses dimensions d'approfondissement ou d'élargissement. La première notion que nous souhaitons répéter ici est celle de la structure d'un régime qui peut aller de la dimension globale ou universelle (tels le Traité de non-prolifération ou la Convention sur les armes chimiques (CAC), par exemple) à une dimension régionale (tel le traité sur les Forces conventionnelles en Europe), voire même nationale (telles les dispositions nationales de la CAC qui visent à harmoniser les réglementations nationales avec les textes internationaux en vigueur). Toutefois, dès que nous parlons d'approfondissement ou d'élargissement d'un régime, nous sommes obligés d'emprunter ces concepts à la théorie des systèmes qui se distingue de la notion de régime de deux façons.

Les premiers critères pour définir un système sont les questions de définition des acteurs (les critères d'appartenance géographique notamment) et des frontières du système. La théorie des régimes et du multilatéralisme

12. T. KAWASAKI, *op. cit.*, p. 10.
13. B. JOB, *op. cit.*, p. 6.
14. *Idem*, p. 7 et pp. 11-12.

n'ont pas à faire face à ce genre de problèmes. Font partie du régime ou du multilatéralisme tous ceux qui souscrivent aux règles du régime ou au forum multilatéral auxquels ils participent. Et les régimes et le multilatéralisme se situent dans la foulée du structuro-fonctionnalisme qui s'apparente au vieux fonctionnalisme de David Mitrany. Ce sont des construits sociaux conçus dans le but de régler des formes de coopération particulière. Nous avons résolu ces problèmes sémantiques en disant qu'une des conditions nécessaires à l'existence d'un régime est la définition d'un espace public d'intervention ou de coopération (que le concept anglais de «public policy» traduit assez bien).

Sur le plan de l'approfondissement ou de l'élargissement d'un régime, la difficulté tient au fait que la coopération peut être tout aussi bien conçue à l'intérieur des concepts de régime ou de système. Par exemple, l'UE est tout à la fois un système – si on la définit comme un ensemble de coopérations allant de l'harmonisation des politiques à l'élaboration de politiques communes en matière de sécurité et de politique étrangère (PESC) – et un régime si on parle de l'approfondissement de ses règles en matière de politiques fiscales ou monétaires pour ne citer que cet aspect particulier de la coopération. Nous avons donc réservé le terme d'approfondissement d'un régime à l'amélioration et au renforcement des normes et principes qui régissent une forme de coopération particulière, tandis que l'élargissement d'un régime tient à l'addition d'acteurs nouveaux ou d'«espaces publics» nouveaux à l'intérieur d'une forme de coopération particulière.

Un exemple suffit ici à la démonstration. En matière de non-prolifération des armes de destruction massive, l'addition au groupe de Londres (the London Nuclear Suppliers Group) déjà constitué du groupe d'Australie – qui définit les règles du jeu en matière de transfert de technologies «duales» ou de *know-how* chimique–, et du groupe MTCR (Missile Technology Control Regime) constitue un double élargissement du régime de non-prolifération (tant sur le plan de l'addition de participants nouveaux qui souscrivent aux règles de la coopération que sur le plan des sujets inclus dans le régime de non-prolifération, à savoir les armes chimiques et les technologies nucléaires «sensibles» en matière balistique). Nous réservons cependant le concept d'approfondissement du régime à l'amélioration des normes et principes qui régissent le domaine plus global de la non-prolifération.

Pour entrer dans le vif du sujet, nous sommes désormais en mesure de définir ce que nous entendons par régime. Bien que nous acceptions la définition de Krasner qui définit un régime comme «...un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures décisionnelles, implicites ou explicites, autour desquels convergent les attentes des acteurs dans un domaine donné des relations internationales», nous n'utilisons pas forcément les mêmes définitions quant à ce que signifie chacun de ces concepts[15]. Pour éviter toute ambiguïté, nous les définissons à tour de rôle pour les besoins de ce texte.

15. Stephen KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 1-2.

- les principes doivent être entendus davantage au sens des objectifs généraux ou des objectifs fonctionnels recherchés à l'intérieur d'un régime ;
- le concept de norme doit être entendu au sens des dispositions juridiques générales contribuant à définir les codes de conduite des acteurs à l'intérieur du régime ;
- par règles, on entend essentiellement ce que le régime permet d'incorporer aux dispositions fondamentales permettant de rendre opératoires les normes et principes.
- par procédure, on entend essentiellement les modes d'action spécifiques contribuant à la mise en application des normes et des règles.

Le tableau 1 résume assez bien ce qui vient d'être dit et expliqué. En réalité, nous appliquerons au multilatéralisme euro-atlantique la grille d'analyse que nous avons développée antérieurement pour l'étude des problèmes de la sécurité collective. Nous avons incorporé à la définition de la sécurité collective les dimensions classiques de l'établissement de la paix (*peacemaking*), du maintien de la paix (*peacekeeping*) et de l'imposition de la paix (*peace enforcement*), ainsi que les domaines nouveaux de la diplomatie préventive et de l'aide humanitaire qui se situent, selon les cas d'espèce, à mi-chemin entre le *peacemaking* et le *peacekeeping* dans le cas de la diplomatie préventive, et entre le *peacekeeping* et le *peace enforcement* dans le cas de l'aide humanitaire.

En outre, nous distinguons dans ce tableau ce que nous avons appelé ci-dessus la métarégulation proprement dite du régime de sa régulation pure et simple. Les principes et les normes relèvent de la métarégulation ou du «ought», c'est-à-dire la partie noble du régime, tandis que les règles et procédures procèdent de la partie organisationnelle du régime à laquelle nous avons ajouté les notions de *congruence* du régime. Cette notion emprunte à l'aspect sociologique de la théorie des systèmes développé par Talcott Parsons.

Nous sommes désormais en mesure de définir les conditions nécessaires et suffisantes à l'existence d'un régime en matière de sécurité collective. Elles supposent :

a) l'existence ou la définition d'un espace public d'intervention ;

b) l'existence d'un consensus multilatéral sur des normes d'intervention ;

c) la codification juridique de ces normes ;

d) l'existence de règles et procédures d'application qui soient claires et cohérentes, et

e) l'existence de procédures de règlement des différends à l'intérieur de l'espace public défini.

Tableau 1

Métarégulation et régulation du régime de sécurité collective

La métarégulation du régime ou les processus de formation du régime			**La régulation du régime ou les processus organisationnels du régime**		
Les sous-régimes (ou les dimensions du régime)	**La définition des principes et des normes**		**Les règles** (le processus en amont)	**Les procédures** (le processus amont-aval)	**La vérification de la cohérence du régime** (le processus amont-aval-amont)
	Les principes	**Les normes**			
Le «**peacemaking**» ou la consolidation de la paix La diplomatie préventive Le «**peacekeeping**» ou le maintien de la paix Intervention humanitaire armée Le «**peace enforcement**» ou l'imposition de la paix	Les principes sont entendus au sens des objectifs généraux ou des objectifs fonctionnels visés par chacune des dimensions de la sécurité collective.	Le concept de norme doit être entendu au sens des dispositions juridiques générales contribuant à définir les codes de conduite des acteurs par rapport à chacune des dimensions du régime de sécurité collective.	L'ensemble des critères d'action qui permettent de rendre opératoires les normes et principes. Il s'agit d'un processus en amont dirigé vers la réalisation de tâches spécifiques en aval. Les règles peuvent procéder d'une organisation internationale, d'organisations régionales ou encore d'autres acteurs impliqués dans les processus organisationnels d'un régime de sécurité collective.	Par procédure, on entend essentiellement les modes d'action spécifiques contribuant à la mise en application des normes et des règles. Les procédures peuvent être différentes au niveau universel et régional, mais les procédures régionales, pour être légitimes, doivent respecter les principes et normes des règles universelles.	Par vérification de la cohérence du régime, on entend les mécanismes de surveillance et de contrôle établis par les organisations universelles ou régionales, dans le but de vérifier l'application des règles et procédures en vigueur. La cohérence sera d'autant plus grande que les rapports d'exécution en aval seront conformes aux attentes définies en amont, c'est-à-dire au mandat défini ou aux décisions prises (les résolutions constitutives) en amont.

Sur le plan institutionnel, il est clair par exemple que l'institutionnalisation d'un régime n'est pas une condition suffisante au caractère opératoire d'un régime, mais il est peu probable qu'un régime quelconque puisse devenir véritablement opérationnel, s'il n'est pas supporté par un ensemble de règles et procédures organisationnelles. Par ailleurs, une institution ou une organisation internationale qui fonctionne sur la base de principes et de normes clairs et dotée de procédures organisationnelles tout aussi claires en matière de règles et procédures n'est pas une garantie suffisante de l'efficacité d'un régime. En d'autres termes, l'existence d'une capacité d'action ou d'intervention ne signifie pas l'exécution automatique d'un engagement antérieur, car celui-ci dépendra toujours de la volonté claire et précise des acteurs parties au régime. Le cas de la Yougoslavie est patent à cet égard.

III – Le multilatéralisme euro-atlantique en matière de sécurité collective

Le régime particulier qui nous intéresse dans cette étude est celui de la sécurité collective, telle que nous l'avons définie ci-dessus. Pour les besoins de la démonstration, nous ne toucherons ici qu'aux seuls domaines de l'établissement de la paix et du maintien de la paix.

À ce stade de l'analyse, nous devons fournir une indication supplémentaire sur les principes et les normes du régime. Les principes et les normes sont en règle générale tirés de la pratique de l'ONU ou de la Charte de l'ONU. En réalité, nous n'avons trouvé dans les textes européens ni normes ni principes qui ne soient déjà contenus dans la Charte de l'ONU, ce qui en dit long sur le caractère universel des principes et normes qui régissent la nature de la coopération sur le plan de la métarégulation du régime concerné. En réalité, les Européens tentent de faire sur un plan régional ce qui a été fait sur le plan global avec l'ONU. Une étude plus poussée indiquerait aussi sans doute que les Européens se tirent un peu mieux d'affaires en la matière que les autres organisations régionales de sécurité, telles l'OUA (Organisation de l'Unité africaine) ou l'OÉA (Organisation des États américains), mais que la résurgence du multilatéralisme régional n'est que le reflet de ce qui se fait ailleurs sur un plan plus global. Certains auteurs, comme MacFarlane et Weiss, vont même jusqu'à dire que les organisations régionales sont encore moins bien équipées que l'ONU pour résoudre les conflits[16]. Michael Pugh, de son côté, souligne la faiblesse fondamentale des organisations régionales qui ne sont «ni suffisamment cohérentes ni institutionnellement suffisamment fortes» pour traiter des problèmes de sécurité militaire[17].

16. Neil S. MacFarlane et Thomas G. Weiss, «Regional Organizations and Regional Security», *Security Studies*, vol. 2, no. 1, 1992, pp. 6-37.
17. Michael Pugh, «Which Way to Security ? Globalism or Regionalism ?», dans Ann L. Griggiths, et Peter T. Haydon, *Maritime Forces in Global Security*, Halifax, Center for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 1995, pp. 181-201.

Sur le plan des responsabilités et des compétences, les institutions européennes ont toutes pris le virage de la fin de la guerre froide en mettant l'accent sur leurs nouvelles tâches et fonctions en matière d'établissement et de maintien de la paix, ainsi qu'en matière de diplomatie préventive. À ses réunions d'Oslo (juin 1992) et d'Athènes (juillet 1993), l'OTAN a accepté le principe de mettre à la disposition de l'ONU ou de la CSCE des moyens logistiques, du capital d'information et des forces de l'Alliance pour des missions de paix entreprises par ces organisations. En janvier 1994, il est prévu dans le Programme du partenariat pour la paix (PPP) de développer des relations de coopération militaire (planification, exercices conjoints, formation du personnel et développement de doctrines communes) avec les pays d'Europe de l'Est notamment, afin d'exécuter des missions de paix là où le besoin s'en ferait sentir et là où elles seraient dûment approuvées. Un mois plus tard, le commandement de l'OTAN s'est vu confier la tâche, à la demande de l'ONU, de faire respecter, avec le succès que l'on sait, les zones d'interdiction d'installation de pièces d'artillerie lourde autour de Sarajevo.

Le double emploi des compétences de l'OTAN avec d'autres institutions européennes est aussi bien connu. Dans la Déclaration de Petersberg de juin 1992, l'UEO (Union européenne occidentale) s'est vue attribuer des responsabilités en matière de missions humanitaires, de maintien de la paix et de gestion des crises. De plus, elle peut assumer un rôle de soutien logistique. Rappelons enfin qu'elle est, selon le paragraphe 4 du traité de Maastricht, responsable de l'élaboration et de l'exécution des actions de l'UE qui ont des implications en matière de défense, ce qui laisse supposer qu'elle a un pouvoir décisionnel en la matière tout aussi important que celui du Conseil de l'UE[18]. L'UEO s'est dotée d'une cellule de planification stratégique et entretient des relations étroites avec l'OTAN par le biais d'échanges d'information, de documents et d'observateurs. L'UEO a participé avec l'OTAN aux opérations de surveillance de l'embargo décrété contre l'ex-Yougoslavie dans l'Adriatique.

Quant à la OSCE, son mandat lui permet d'intervenir dans toutes les directions et les domaines à la fois. Le processus d'Helsinki s'est terminé avec la fin de la guerre froide, et depuis ce qu'il est convenu d'appeler le processus de Paris, l'OSCE s'est efforcée d'améliorer ses structures décisionnelles et d'affirmer ses compétences en matière de maintien de la paix, de résolution des conflits, de diplomatie préventive (notamment à travers ses nombreuses missions d'observateurs) et de protection des droits des minorités (entre autres avec la création du poste de Haut-Commissaire pour les minorités nationales). En vertu des décisions prises à la Conférence d'Helsinki en juillet 1992, l'OSCE peut désormais entreprendre d'elle-même des actions de maintien de la paix, ou encore mandater d'autres organisations internationales à cet égard, voire même bénéficier des ressources d'autres organisations pour mener à terme ses fonctions de *peacekeeping*.

18. Victor-Yves GHEBALI et Brigitte SAUERWEIN, *European Security in the 1990's: Challenges and Perspectives*, New York et Genève, Nations Unies, 1995, 230 p.

Sur le plan de la théorie des régimes, il est notoire de constater que chacune de ces organisations s'est dotée de principes et de normes compatibles avec la Charte des Nations Unies et que chacune est en passe de résoudre les problèmes particuliers qui touchent aux aspects de la sécurité collective sur le plan de la métarégulation. Et pourtant, les jugements que portent les experts sur l'efficacité de ces organisations sont assez sombres[19]. Si l'on reprend les principales critiques, il semble qu'on puisse les regrouper sous quatre vocables : la concurrence que se livrent entre elles les organisations est néfaste ; les processus décisionnels propres à chacune des organisations rendent certaines d'entre elles moins efficaces que d'autres ; ces organisations disposent de capacités différentes et ne peuvent par conséquent toutes jouer le même rôle et, enfin, il n'existe aucun consensus sur l'utilité des organisations régionales pour régler pacifiquement les conflits.

Le premier argument a du poids, mais il ne peut guère être considéré comme un élément clé par rapport à la théorie. La concurrence que se livrent les organisations entre elles est liée à des facteurs externes aux crises (peu importe qu'il s'agisse de la Yougoslavie, de la Somalie ou du Rwanda par exemple) que l'on tente de régler et ne peut donc qu'affecter indirectement les modes de coopération recherchés à l'intérieur d'un régime. En d'autres termes, certains pays souhaiteraient que telle ou telle organisation ait une vocation strictement européenne, d'autres veulent mettre l'accent sur des institutions paneuropéennes, tandis que d'autres encore souhaitent continuer d'œuvrer à l'intérieur de l'OTAN, mais ce facteur n'est d'aucun poids par rapport au type de conflit à résoudre. Ce que cela veut dire, c'est que toutes ces institutions sont en passe de s'insérer dans des régimes en formation, ce qui en soi n'a rien de répréhensible. À la rigueur, on peut dénoncer cette dispersion d'efforts quand il y a tant à faire, mais cela n'affecte pas la qualité intrinsèque du régime de sécurité collective recherchée.

Il est aussi relativement facile de disposer de l'argument décisionnel. Il est vrai que la CSCE dispose de mécanismes décisionnels lourds, qu'elle ne possède pas un véritable secrétariat qui lui permette de planifier la direction stratégique des opérations de maintien de la paix qu'elle pourrait entreprendre, qu'il est plus difficile de décider à 53, qu'à 16 à l'intérieur de l'OTAN ou encore qu'à 5 à l'intérieur du Conseil de sécurité de l'ONU. Il reste toutefois que ces querelles n'ont été d'aucun impact sur la résolution du conflit yougoslave et qu'aucune organisation soit-elle universelle, globale ou régionale n'est venue à bout de ce problème.

L'argument qui porte sur les capacités est évidemment plus important, surtout si l'on entend le moindrement se prévaloir des avantages de la dissuasion dans la recherche d'une solution à un conflit. Et pourtant, encore ici, les capacités de l'OTAN, infiniment supérieures à celles de la CSCE ou des autres

19. Voir, par exemple, GHEBALI et SAUERWEIN, *op. cit.*, pp. 154-155 ; Josef JOFFE, «Collective Security and the Future of Europe : Failed Dreams and Dead Ends», *Survival*, vol. 34, printemps 1992, pp. 36-50.

institutions européennes mentionnées, n'ont été d'aucun secours pour régler en quoi que ce soit le conflit yougoslave. Tout ce que l'on peut dire ici, c'est qu'une organisation dotée de moyens militaires puissants a plus de chances de faire taire les armes qu'une organisation non crédible, parce que dénuée de moyens militaires. Le dilemme ou le paradoxe de la sécurité – *si vis pacem para bellum* – est et restera toujours une équation à ne pas négliger dans le règlement recherché d'un conflit. Ceci étant dit, il faut néanmoins admettre que l'OTAN est encore la seule des organisations qui pourrait avoir un impact sur le règlement du conflit yougoslave si une opération d'imposition de la paix devait être décidée.

Le quatrième argument est plus difficile à évacuer. Il est vrai que l'ONU est surmenée et financièrement mal nourrie et que la volonté du Secrétaire général de l'ONU de décentraliser la paix en faisant appel à des organisations régionales était liée de près à l'absence de ces deux ressources matérielles et financières. Il est vrai aussi que la CSCE est la seule des organisations européennes à s'être dotée du statut d'organisation régionale au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. La décentralisation de la paix est cependant un phénomène de plus en plus courant dans la mesure où l'ex-URSS semble elle-même avoir pris largement en main la responsabilité de sa sécurité dans l'«étranger proche» tout autant qu'à l'intérieur des frontières de la CEI (Communauté des États indépendants). La même chose pourrait pratiquement être dite en ce qui a trait aux questions de l'hémisphère occidental, la question haïtienne ne constituant qu'un exemple d'un processus beaucoup plus vaste.

Tout ce que l'on peut dire sur les organisations régionales, c'est que celles-ci ne peuvent avoir un rôle que si les puissances dominantes du sous-système font preuve de leadership[20] et que la volonté d'intervenir est clairement affirmée. En quoi un tel argument est-il cependant différent de ceux que nous connaissons avec l'ONU ? L'ONU est intervenue indirectement dans deux importantes opérations d'imposition de la paix dans son histoire : en Corée du Sud en 1950 et en 1990 durant la guerre du Golfe. Dans les deux cas, ce sont les États-Unis qui ont arraché la décision et amené leurs alliés à participer aux opérations. Deux autres cas de l'ONU en matière d'intervention humanitaire et de rétablissement de la démocratie sont tout aussi bien délimités. Il s'agit de l'opération «Turquoise» où le leadership de la France a été déterminant dans la mission entreprise au Rwanda et de l'opération «Soutien à la démocratie» en Haïti qui n'aurait jamais pu avoir lieu sans l'apport de l'omniprésence militaire américaine.

L'absence ou l'existence d'un consensus à l'intérieur d'une organisation régionale constitue certes un facteur qualitatif important, car sans consensus il ne peut y avoir de décision, mais cet argument nous paraît de peu de poids par rapport aux questions théoriques que nous discutons. Il faut donc s'adresser ailleurs si l'on entend donner un début de réponse à ces questions.

20. Ce que Brian JOB, *op. cit.*, p. 31, appelle les «*aspiring regional powers*».

IV – Les conditions de cohérence d'un régime

Parmi les conditions nécessaires et suffisantes à l'existence d'un régime que nous avons soulevées, notons que les trois premières sont remplies. Le domaine de la sécurité collective constitue bel et bien un espace public défini ; il existe un large consensus multilatéral sur les normes et principes qui pourraient sous-tendre des missions de paix ; et enfin la codification juridique des principes d'intervention est largement contenue dans les textes qui s'inspirent la plupart du temps des principes de l'ONU. Il existe certes quelques faiblesses décisionnelles en la matière, notamment au sein de l'OSCE, mais il ne s'agit pas là de problèmes importants sur le plan de la théorie des régimes.

Les deux dernières conditions sont moins évidentes sur le plan organisationnel : l'existence de règles et procédures d'application qui soient claires et cohérentes, et de procédures de règlement des différends à l'intérieur de l'espace public défini. L'OTAN est en voie de développer des procédures et des doctrines d'application du maintien de la paix et est probablement plus avancée en la matière que ne l'est peut-être l'ONU, qui se voit toujours dans l'obligation de recommencer pratiquement à zéro à chaque fois qu'une nouvelle opération est envisagée. Une cellule de planification existe au sein de l'UEO et des échanges importants d'information ont lieu entre l'OTAN et l'UEO. L'OSCE est sans doute l'institution la plus faible en la matière, et il est probable qu'elle choisira dans l'avenir de s'en remettre à l'UEO ou à l'OTAN, voire même à l'UE, pour des opérations précises. Ce qui laisse supposer que son rôle se limitera comme par le passé à la diplomatie préventive et à des missions d'enquête ou d'observation.

En ce domaine, nous n'avons guère d'exemples à citer, hormis les négociations qui ont entouré la mise en œuvre de l'embargo dans l'Adriatique et celles qui ont eu lieu entre l'OTAN et l'ONU pour faire observer le respect des zones d'interdiction de survol ou d'exclusion en ex-Yougoslavie. On sait que ces opérations ont soulevé d'énormes problèmes de coordination entre les organisations concernées, mais le contenu de ces négociations est toujours resté secret. Dans l'ensemble toutefois, on peut conclure que les procédures organisationnelles de coordination ont été résolues sur une base plus ou moins satisfaisantes pour les parties impliquées.

Sur le plan du règlement des différends, nous avons retenu dans des publications antérieures trois critères de cohérence d'un régime : l'existence de fonctions de renseignement crédibles, le respect de procédures communément admises (notamment l'appui de l'État-hôte, le respect des cessez-le-feu, l'impartialité des parties intervenantes, etc.), et l'existence de procédures obligatoires de règlement des différends. En ce domaine, les fonctions de négociation et de conciliation ont été largement partagées entre la CEE et l'ONU dans un premier temps, et ensuite entre le Groupe de contact, la CEE et l'ONU, l'OTAN continuant pour sa part d'assumer des fonctions importantes en matière de renseignement. On ne saurait ici prétendre sur un plan théorique que le «nœud yougoslave» invalide en quoi que ce soit la théorie des régimes.

Presque tous les ingrédients de ce régime sont en place, en dépit de la multiplicité des acteurs et des organismes impliqués. Le seul cas que nous n'ayons pas traité est le sous-régime particulier des opérations d'imposition de la paix. C'est ici que le bât blesse, car comme l'a toujours prétendu l'ex-président François Mitterrand, il eût fallu «faire la guerre pour arrêter la guerre» en ex-Yougoslavie. En réalité, le cas yougoslave n'invalide pas la théorie des régimes en matière de *peacemaking* et de *peacekeeping*, et cela pour plusieurs raisons.

La première, c'est que cet exemple ne correspond ni à l'une ni à l'autre de ces deux premières catégories. Le cas yougoslave n'est pas un cas de maintien de la paix, si ce n'est peut-être la première mission FORPRONU en Croatie, mais un cas d'observation multilatérale (*war observation mission*) d'une guerre en cours, la communauté internationale se contentant, pour se donner bonne conscience ou non, de limiter son action à l'acheminement d'une aide humanitaire en Bosnie. Il est vrai que le cas de la Macédoine constitue un exemple souvent cité de diplomatie préventive, mais cette réussite est davantage à mettre au compte de la volonté américaine d'empêcher l'extension du conflit qu'à l'action concertée de la communauté internationale à l'intérieur d'un cadre convenu de coopération multilatérale.

La deuxième raison est tout aussi évidente. Les parties impliquées n'ont jamais respecté leurs engagements, ce qui a obligé le Conseil de sécurité à compenser son impuissance par une accumulation de résolutions à caractère déclaratoire dont l'exécution était souvent sinon impossible du moins mal avisée. Ce faisant, la communauté internationale s'est peu à peu résignée au fait accompli. L'usure du temps n'a fait que renforcer le caractère entropique de ce conflit et peu d'observateurs croient désormais en une paix viable dans cette région tant que les conditions pour sa résolution n'auront pas été réunies.

En réalité, ni les études sur les régimes qui constituent une forme raffinée des théories sur le multilatéralisme, ni les études régionales pourtant davantage orientées vers les conflits, ne fournissent de réponses aux questions que nous nous posons. En réalité, c'est vers la théorie des conflits qu'il faut se tourner pour obtenir un début de réponse à nos interrogations.

V – Multilatéralisme et résolution des conflits

S'il est vrai, comme le rappelle Brian Job, que l'aide humanitaire et la protection des populations représentent une extension des bases du multilatéralisme et des engagements multilatéraux, il est probablement tout aussi vrai que ce que peuvent accomplir les acteurs externes ou l'action multilatérale est

tout aussi limité[21]. En la matière, les travaux de Jervis sont assez éloquents[22]. Les conditions idéales à la résolution d'un conflit sont au nombre de quatre[23] :

1. Les grandes puissances doivent avoir la volonté d'établir un tel concert ;
2. les réserves initiales que nourrissent les acteurs à l'égard de leurs intentions stratégiques réciproques doivent s'estomper au point où tous les participants sont convaincus que les autres partagent les mêmes valeurs en ce qui a trait à leur sécurité mutuelle et à la coopération ;
3. toutes les parties doivent abandonner leurs tendances expansionnistes et,
4. la guerre doit être perçue comme étant trop coûteuse pour y avoir recours.

Pour revenir au cas yougoslave, il est probable que les conditions 2 et 4 ne sont guère réunies, car aucune des parties en Yougoslavie n'a encore renoncé à l'option de la guerre et il est aussi douteux que les Russes, soumis aux pressions internes en faveur du clan serbe et aux autres forces du nationalisme russe, pensent comme les Américains en la matière. Les idéaux qui sous-tendent les promesses d'une Grande Serbie n'améliorent pas non plus les perspectives d'une répudiation de la tendance expansionniste serbe, ce qui à toutes fins utiles élimine aussi la troisième condition. Il reste donc bien peu pour faire avancer les choses.

Par ailleurs si nous considérons le problème par l'autre bout de la lorgnette, c'est-à-dire en jetant un coup d'œil sur les conditions internes propices à la résolution d'un conflit, John Sigler[24] nous rappelle, s'inspirant en cela des travaux de Zartmann et Berman[25], qu'elles sont au nombre de quatre : une «impasse délétère» pour les deux parties, une «catastrophe imminente», une «porte de sortie» et des «représentants légitimes».

Contrairement à la situation du Proche-Orient en 1994 – dont se sert Sigler pour illustrer son propos – il n'y a, dans l'exemple du cas yougoslave, ni «catastrophe imminente» ou du moins pas encore, ni «impasse délétère» si ce n'est que pour le gouvernement bosniaque dont la survie est en jeu mais qui a la malchance de n'être point l'un des principaux acteurs capables de faire évoluer la situation sur le terrain. Il ne semble pas non plus exister de «porte de sortie» honorable si ce n'est la partition de la Bosnie en deux, ce que la communauté internationale a tenté d'éviter jusqu'à maintenant et à laquelle il faudra peut-être un jour se résoudre faute de ne pouvoir faire taire les armes

21. B. JOB, *op. cit.*, p. 30.
22. Robert JERVIS, dans William T. TOW, «Contending Security Approaches in the Asia-Pacific Region», *Security Studies*, vol. 3, n° 1, automne 1993, p. 95.
23. Cité dans Shannon SELIN, «Asia Pacific Arms Buildups ; Part Two : Prospects for Control», Vancouver, B.C., U.B.C., Institute of International Relations, *Working Paper N° 7*, p. 47.
24. John SIGLER, «Conflict in the Middle East», *in* Albert LEGAULT et John SIGLER, *Les Conflits dans le monde*, Québec, CQRI, 1994, pp. 79-114.
25. William ZARTMANN et Maureen BERMAN, *The Principal Negotiator*, New Haven, Yale Univesity Press, 1982.

dans la région. Enfin, il est difficile de prétendre que les négociateurs internes sont de véritables «représentants légitimes» alors que certains d'entre eux sont poursuivis pour des crimes commis contre l'humanité.

L'ensemble des conditions externes et internes nécessaires à la résolution d'un conflit semble donc inexistant dans le cas yougoslave. Rappelons que le seul paramètre dont nous n'avons pas tenu compte est celui de l'imposition de la paix. Or pour que celle-ci se réalise, il faudrait un accord entre les grandes puissances. De plus, il faudrait que leurs intérêts nationaux soient en jeu, ce qui n'est manifestement pas le cas. En outre, il faudrait encore que les opinions publiques soutiennent largement leurs gouvernements en la matière, ce qui est encore très loin de la vérité, car très peu sont prêts à mourir pour Sarajevo.

Conclusion

La réalité ne souffre guère d'être enfermée dans des concepts, car ceux-ci ne sont que le pâle reflet de découpages sociaux. Les construits théoriques sont utiles à une saine compréhension des choses, mais ils soulèvent souvent davantage de questions que l'homme de la rue n'a aucune difficulté à résoudre. Par exemple, la question de savoir si le multilatéralisme est une source nouvelle de transformation du système international reste très académique. Il est évident pour chacun d'entre nous que l'interdépendance accrue entre les États due au commerce, aux échanges et à l'information est et restera une source importante de rapprochement entre les États. Mais jamais une telle tendance ne rendra le système international homogène. Que selon la conception waltzienne des relations internationales le système génère par transformation des «unités similaires» nous apparaît évident tant que l'État continuera d'exister. Mais de là à croire, comme le prétend Buzan, qu'à un système international particulier doit correspondre une «société internationale» (*world society*) particulière, m'apparaît constituer une simple vue de l'esprit. En réalité, le système international n'a jamais été aussi homogène et probablement aussi intégré entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est, qu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale. En ce domaine, comme nous l'avons rappelé au début de cette étude, si l'on peut prétendre que le système est articulé autour de *gemeinschaften* particulières, le tableau d'ensemble du système international restera toujours une *gesellschaft*, puisque les règles du jeu sont en constante évolution et que d'autres surtout tentent constamment de les redéfinir. À telle enseigne le débat euro-atlantique.

Dans ces conditions, les querelles entre les «institutionnalistes par raison» et les «institutionnalistes de cœur» resteront toujours une énigme pascalienne. Au-delà de ces perceptions se pose la question plus générale de savoir si les régimes ou le multilatéralisme se situent dans la foulée de l'école néoréaliste – les États coopèrent parce qu'il en va de leur intérêt de le faire – ou s'il s'agit d'une forme d'expression nouvelle et tellement importante sur le plan quantitatif qu'il en résultera une transformation qualitative du système

international. Autrement dit, la recherche de l'ordre et de la stabilité du système serait reléguée au second plan face à la croissance de la coopération. En ce domaine, on peut toujours rétorquer qu'il y a toujours eu de la coopération dans les conflits tout comme il y a toujours eu des conflits dans la coopération. L'argument se déplace indubitablement : y a-t-il un seuil limite à partir duquel le système serait sensiblement transformé par la coopération ?

Des éléments de réponse sont en partie exposés dans ce texte. Les progrès en matière de coopération et plus particulièrement dans le domaine de la sécurité collective sont étonnants, si nous les comparons à ce qui existait dans les années soixante ou durant la guerre froide par exemple. La même chose pourrait être dite dans une multitude de secteurs, notamment sur la question de la non-prolifération des armes de destruction massive, quoique l'avis des experts divergent à cet égard. Quoi qu'il en soit, ce qui nous apparaît important d'affirmer, c'est que plus la coopération existe, plus le multilatéralisme et les régimes sont affirmés, plus il y a d'ordre et d'information dans le système, et plus certains secteurs d'activités deviennent «gérables». En réalité, il n'y a de politique internationale que dans la régulation de certains secteurs du système, ce qui ne signifie pas pour autant que l'ensemble du système devient «gérable» ou «régulable».

Trois conclusions finales peuvent donc être tirées de l'analyse des régimes. La première, la plus évidente, c'est que cette théorie nous permet de découper la réalité sociale de l'«espace public» à l'intérieur duquel la coopération se produit selon deux axes : l'un sectoriel et l'autre selon les attributs de la méta-régulation (les principes et les normes) proprement dite et des règles et procédures développées à l'intérieur du régime. En ce sens, la théorie des régimes nous fournit un merveilleux instrument d'étude comparative des régimes en place. En deuxième lieu, les critères d'examen de l'efficacité d'un régime doivent être examinés en fonction de critères internes du régime en question (l'existence de fonctions de renseignement crédibles, le respect des procédures communément admises, et l'existence de procédures obligatoires de règlement des différends à l'intérieur du régime en question). Ce sont là les seuls instruments dont peuvent disposer les analystes pour vérifier la cohérence et l'efficacité d'un régime. La question de savoir comment un régime peut régler un conflit devient dès lors un facteur externe à la théorie des régimes. Et c'est là notre troisième et dernière conclusion, car l'étude des régimes nous permet d'examiner les modes de coopération à l'intérieur d'un régime, mais elle ne possède aucun caractère prédictif en ce qui a trait à la résolution des conflits à l'extérieur du régime. Ce problème relève en fait de tout ce qui s'est écrit sur les conflits, et non du caractère institutionnel ou coopératif d'un régime.

Ni le multilatéralisme ni la théorie des régimes ne constituent une solution à la réglementation des conflits. Tout ce que l'on peut dire ici, c'est que les régime «régulent» la coopération à l'intérieur d'un forum où se sont regroupés des États pour coopérer, mais qu'ils sont incapables d'amener un

État récalcitrant à agir comme la majorité des États participant au régime le souhaiteraient. En réalité, toute théorie est un construit social. Il faut donc accepter de vivre avec ces contraintes.