

Conclusion : la variation de l'intérêt des puissances dans les institutions internationales de sécurité

Onnig Beylerian

Volume 30, Number 2, 1999

Les puissances majeures et les institutions internationales de sécurité, 1990-1997

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704034ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704034ar>

[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

Beylerian, O. (1999). Conclusion : la variation de l'intérêt des puissances dans les institutions internationales de sécurité. *Études internationales*, 30(2), 397–412. <https://doi.org/10.7202/704034ar>

Article abstract

Based on findings pertaining to the institutional behavior of six major and one middle powers in fourteen different cases, this article argues that in conflictual cases powers are careful and conspicuous in the way they resort to ISI; they tend to use them in order to orient these institutions in directions that coincides as much as possible with their preferences. In cases where powers seek to regulate security relations, the recourse to ISI seems to be less prone to careful judgements and more open to accepting unpredictable results. In the case of the Security Council's reform, there are major differences between major powers as to the issue of reinforcing the Council, but near total agreement on issues concerning its enlargement. The latter two positions stand in contrast with those of the middle power which maintains opposite views given its interest in a more radical transformation of the Security Council.

Conclusion

La variation de l'intérêt des puissances dans les institutions internationales de sécurité

Onnig BEYLERIAN*

RÉSUMÉ : *Se fondant sur les constats de l'évolution des conduites institutionnelles de sécurité de six puissances majeures et d'une puissance moyenne dans quatorze études de cas, cet article remarque que l'engagement des puissances dans des IIS dans les cas conflictuels est plus circonspect et prudent; elles ont tendance à les utiliser pour orienter les IIS vers leur préférence affichée. Dans les cas réglementaires, les puissances sont plus prêtes à recourir aux IIS, souvent en dépit de l'imprévisibilité des conséquences. Dans le cas de la réforme du Conseil de sécurité, il existe des divergences significatives entre les puissances majeures touchant le renforcement du Conseil, mais des convergences prononcées quant à son élargissement. Ces positions font contraste avec celles de la puissance moyenne qui entretient une vision opposée vu son intérêt dans la transformation plus radicale du Conseil de sécurité.*

ABSTRACT : *Based on findings pertaining to the institutional behavior of six major and one middle powers in fourteen different cases, this article argues that in conflictual cases powers are careful and conspicuous in the way they resort to ISI; they tend to use them in order to orient these institutions in directions that coincide as much as possible with their preferences. In cases where powers seek to regulate security relations, the recourse to ISI seems to be less prone to careful judgements and more open to accepting unpredictable results. In the case of the Security Council's reform, there are major differences between major powers as to the issue of reinforcing the Council, but near total agreement on issues concerning its enlargement. The latter two positions stand in contrast with those of the middle power which maintains opposite views given its interest in a more radical transformation of the Security Council.*

Afin d'évaluer les sept ensembles de données relatives à la conduite institutionnelle de sécurité, nous les avons classifiés selon des critères nous permettant de saisir la signification des premiers résultats. Sept critères généraux ont été choisis pour les cas conflictuels et réglementaires: le caractère indispensable du recours à l'IIS, l'approche générale préférée des puissances, le

* Professeur associé au Département de science politique, Université du Québec à Montréal.

caractère de la coopération manifestée par la conduite institutionnelle, la création et le développement d'IIIS, le recours instrumental à l'IIIS, l'action des IIIS sur la conduite institutionnelle, et l'absence de recours aux IIIS. Enfin, les résultats des cas de la réforme du Conseil de sécurité sont résumés selon deux thèmes centraux : le renforcement du Conseil et son élargissement.

I – Les cas conflictuels

Les cas sélectionnés comportent deux différends frontaliers, trois cas d'intervention dans un champ conflictuel et deux cas impliquant le traitement de la conduite d'un État délinquant.

Dans quelle mesure les IIIS ont-elles été au centre de la gestion et de la résolution des conflits ou des différends ? Assurément, l'URSS n'aurait pas aimé traiter la crise du Golfe en dehors du cadre de l'ONU. Pour Moscou il y avait de quoi s'inquiéter, car les États-Unis n'étaient pas forcés de recourir au contexte institutionnel du Conseil de sécurité. À moins de se ranger aux côtés de Saddam Hussein, la direction soviétique était bien consciente qu'elle ne détenait pas les moyens pour influencer le cours des événements de cette crise vu la prédominance des États-Unis à contrôler l'ordre du jour. Un dérapage aurait contribué à la diminution de sa puissance déjà compromise par la crise politique qui sévissait chez elle et par les concessions allemandes qu'elle venait d'effectuer. La direction Gorbatchev-Chevardnadze fit alors tout pour renforcer la préférence de Bush à traiter l'agression irakienne à travers le Conseil. Elle essaya de jouer le rôle de médiateur et même de pratiquer la neutralité quand cela ne remettait pas en question l'entente cordiale qu'elle tenait à développer avec les États-Unis. Pour l'Allemagne, la participation à la force onusienne en Somalie était indispensable afin de démontrer qu'elle possédait les qualifications nécessaires pour accéder à la permanence au Conseil de sécurité et qu'elle était désormais occupée à assumer pleinement des responsabilités qui conviennent à une puissance majeure. Bonn jugeait insupportable toute indifférence allemande face aux appels incessants de la communauté internationale.

De quelle manière les puissances ont-elles abordé la gestion et la résolution des différends et des conflits ? Dans le cas du différend sino-japonais sur les Senkaku/Diaoyutai, les deux parties ont préféré tacitement le subordonner à d'autres priorités politiques et commerciales. Les deux côtés ont géré les débordements de leurs groupements patriotiques respectifs. Ils observèrent par ailleurs un compromis tacite : le Japon « administre » les îles, car elles relèveraient de sa souveraineté, alors que la Chine continue de réclamer la souveraineté des Diaoyutai. Ni l'un ni l'autre n'étaient intéressés à régler ce problème en obtenant des contreparties dans d'autres domaines qui foisonnent dans les rapports sino-japonais.

Par ailleurs, l'URSS a voulu réinventer la sécurité collective, la rendre beaucoup plus opérationnelle en saisissant l'occasion de la crise du Golfe. La direction soviétique a en effet démontré qu'elle croyait en cette possibilité

d'autant plus que la réinvention de la sécurité collective coïncidait à merveille avec sa vision d'un nouvel ordre mondial fondé sur l'apport des institutions et du droit international. La France lui fit écho dans le cas des sanctions contre l'Irak. En effet, elle tint à soutenir les principes de la souveraineté mais en même temps le droit à l'ingérence humanitaire. En outre, elle a cherché à développer des règles établissant les conditions de la réintégration d'un État délinquant à la communauté internationale.

Dans le cas du rétablissement de la paix civile et de la démocratie en Haïti, le Canada a introduit dès son intégration à l'OEA les principes de la défense des valeurs démocratiques ; leur présence aura facilité une meilleure conception de la légitimité de l'action collective panaméricaine à l'égard des problèmes humanitaires posés par les conséquences des régimes sanguinaires en Haïti. D'autre part, fort de ses expériences en consolidation de la paix (Namibie et Bosnie), le Canada assumera un rôle dirigeant dans la micro-gestion des tâches ardues reliées au rétablissement de la vie normale des citoyens haïtiens.

Les recours aux uns ont-ils été caractérisés par une collégialité, par la présence d'un leadership ou par une opposition à l'une et à l'autre ? Le cas de la Bosnie est sans doute le plus exemplaire. Les puissances majeures ont accepté *volens nolens* la direction américaine des opérations de consolidation de la paix. Les États-Unis de leur côté étaient bien conscients que sans la collaboration de leurs alliés, la consolidation de la paix en Bosnie n'aurait pas eu lieu. Pour Washington, une action unilatérale contre les forces bosno-serbes était hors de question ; le rétablissement de la paix et la normalité dans cette région balkanique supposait le concours des puissances européennes. Cependant, les États-Unis ont tenu à diriger la planification des opérations et l'articulation des politiques de la consolidation de la paix au fur et à mesure de l'exécution des opérations post-confliktuelles. C'est eux qui ont établi les mécanismes de consultation de l'OTAN et procédé à la répartition des tâches sur le terrain. Mais vu la très grande complexité des tâches à accomplir, les États-Unis ont aussi accepté de tenir compte de la spécificité des contributions des forces militaires des autres puissances, dont celles de la Russie. Dans ce cas, il y a eu une multilatéralité extensive, mais dirigée diligemment par les États-Unis. Tout autre a été le cas des sanctions contre l'Irak. Ici, la France a tenu à limiter l'étendue des actions américaines qu'elle jugeait excessives, surtout lorsqu'elles visaient à aller au-delà de l'esprit et la lettre des résolutions du Conseil de sécurité. Même si la France était engagée à convaincre l'Irak d'accepter finalement les normes de comportement adéquates, elle s'efforça aussi de baliser les actions américaines par des normes et des principes régissant la réalisation des sanctions dans les limites maximales de la souveraineté irakienne.

Tableau 1
Comparaison des conduites dans les cas conflictuels

	USA Consolidation de la paix en Bosnie	RUSSIE Diplomatie de la crise du Golfe	FRANCE Sanctions contre l'Irak	CHINE Différend Îles Spratleys	ALLEMAGNE Intervention en Somalie	JAPON Litige Senkaku/ Diaoyutai	CANADA Consolidation de la paix en Haïti
Centralité	Oui+++	Oui+++	Oui++	Non	Oui++	Non	Oui++
Approche générale, procédures, préférences	Direction des opérations	Soutien conditionnel	Définition systématique des normes	Poursuite des méthodes non institution.	Fonctions subalternes nécessaires	(Absence de liaisons)	Oui
Leadership, collégialité, suivisme	Multilatéra- lisme dirigiste	Collégialité forcée	Collégialité critique	Non	Suivisme	Bilatéralisme sans issue	Leadership moyen
Création et dévelop- pement	Oui+	Oui+	Oui+	Non	Non	Non	Oui++
Instrument	Oui+++	Oui+	Oui++	Non	Oui++	Non	Oui++
Contrainte objective, us/Acteur	Non	Oui+	Non	Oui++	Non	Non	Non
Absence	Nécessaire	Nécessaire	Nécessaire	Souhaitée	Impensable	Oui	Nécessaire

A-t-on cherché à créer ou à développer une us au cours de la résolution du conflit ? Deux cas seulement nous fournissent des indications utiles à cet égard. La consolidation de la paix en Bosnie a été l'occasion de démontrer la nécessité d'élargir l'OTAN. La classe politique washingtonienne estimait que la guerre fratricide en Bosnie démontrait la nécessité d'étendre les services de sécurité de la seule organisation internationale disposant d'infrastructures de défense et de sécurité aux pays de l'Europe centrale et orientale qui cherchaient à se prémunir contre des instabilités tourbillonnantes. Dans le cas de la crise du Golfe, l'URSS a essayé de raviver les organes exécutifs du Conseil de sécurité, dont le Comité d'état-major, mais sans résultat tangible ; car les États-Unis n'étaient pas intéressés à soumettre leurs forces armées à un commandement onusien pour refouler l'agression irakienne du Koweït. L'ONU devait se contenter d'instituer et de développer des organismes chargés d'opérations spécifiques, comme le département des opérations de maintien de la paix.

Dans quelle mesure les puissances se sont-elles intéressées à l'us en tant qu'instrument pour parvenir à leurs objectifs dans la gestion et la résolution des conflits ? Deux cas en particulier nous donnent un aperçu des conditions de cette instrumentation. Dans le cas des sanctions contre l'Irak, la France insistait avant tout pour établir les limites de l'application des sanctions contre un État délinquant et des conditions de leurs levées. Mais à travers cette insistance, qui la différenciait nettement des objectifs américains au Conseil,

la France visait aussi à atteindre ses objectifs nationaux au Moyen-Orient. Ainsi, il n'était pas dans l'intérêt de la France de faire du renversement du régime de Hussein l'objectif tacite des sanctions. Une politique trop téméraire à l'égard du sort réservé à l'Irak aurait en effet posé des obstacles substantiels à la reconstruction des rapports économiques et commerciaux franco-irakiens et affaibli l'influence française dans les pays arabes. Dans le cas de l'intervention en Somalie, l'Allemagne a saisi le contexte institutionnel offert par le Conseil de sécurité afin de faire valoir auprès de son public ses qualifications à la permanence au Conseil de sécurité. Si le public allemand était d'accord pour investir des énergies considérables pour gagner le siège permanent, n'était-il pas alors nécessaire que l'on saisisse l'occasion somalienne pour montrer les compétences politico-militaires allemandes ? Si, dans les sanctions contre l'Irak, la France a utilisé le Conseil en tant que *complément* à sa stratégie moyen-orientale, le cas allemand dénote une situation où une puissance majeure a recouru à une IIS en tant que *substitut*¹ ; sans ce recours, il aurait été impossible pour l'Allemagne de gravir des jalons constitutionnels importants et de se préparer à obtenir un siège permanent et élever son statut international.

Les IIS ont-elles agi comme contrainte objective ou comme organismes autonomes qui circonscrivent considérablement l'éventail d'options offert aux puissances pour régler les conflits et les différends ? Ici il s'agit de cas où des puissances majeures ont été obligées de modifier substantiellement leurs objectifs nationaux préférés. Le cas des Spratleys semble être le plus plausible à cet égard. Car la Chine après avoir suivi pendant plusieurs années une politique bilatéraliste, voire antagoniste (sinon même sanglante) à l'égard de ses voisins qui revendiquaient les mêmes droits de propriété sur les Spratleys, a dû se rallier à la convenance du dialogue au sein de l'ANASE. La Chine aurait préféré gérer ce différend par la voie bilatérale, sa méthode traditionnelle préférée. Mais elle se rendit compte que s'en tenir exclusivement à la voie bilatéraliste n'était peut-être pas la meilleure solution. Ainsi participa-t-elle à la déclaration de Manille (1992), sans oublier d'adopter une série de législations déclarant les Spratleys comme faisant partie de la souveraineté chinoise et de procéder à l'occupation de certains récifs en 1995. Dans une large mesure, c'est sans doute sa diplomatie omnidirectionnelle et son désir de contribuer à la conciliation des différends régionaux² qui expliquent cette

1. Pour une définition de ces deux aspects utilitaires des IIS, voir Lisa L. MARTIN et Beth A. SIMMONS, « Theories and Empirical Studies of International Institutions », *International Organization*, vol. 52, n° 4 (Autumn), 1998, pp. 729-757 ; Lisa L. MARTIN, « An Institutional View : International Institutions and State Strategies », *American Political Science Association Annual Meeting*, September 3-6, 1998, Boston, Mass.
2. Voir Onnig BEYLERIAN et Christophe CANIVET, « China : Role Conceptions After the Cold War », dans Philippe LE PRESTRE (dir.), *Role Quests in the Post-Cold War Era*, Montreal-Kingston – McGill-Queen's University Press, 1997, pp. 187-224. Pour la Chine, le rôle de conciliateur des différends régionaux devenait à partir de 1992 un rôle que Pékin tenait absolument à développer, p. 201.

tendance multilatéraliste. À partir du printemps 1996, on la voit plus encline à pratiquer le multilatéralisme dans ce dossier à l'ANASE. Cette dernière organisation aura donc été un élément catalyseur pour l'amener à envisager diverses solutions possibles. Le cas de la Bosnie nous montre aussi que dans le contexte institutionnel de l'OTAN, tout en étant très malléables à leurs objectifs, les États-Unis durent en fin de compte se plier aux pressions ponctuelles de leurs alliés étant donné les résultats passables sur le terrain. Contrairement à ce que les États-Unis avaient préféré au début de la mission, ils s'aperçurent que leur présence était nécessaire pour un temps supérieur à ce qui avait été anticipé. Dans le cas somalien, Bonn considérait que l'Allemagne ne pouvait pas ne pas répondre aux appels de la communauté internationale ; par ailleurs, l'Allemagne aura peu influencé la conduite des opérations sur le terrain et dut se contenter de jouer un rôle considérablement effacé comparativement à celui d'autres puissances. Dans le cas haïtien, le Canada, comme toute puissance moyenne, a dû dans une large mesure manœuvrer prudemment sur deux échiquiers institutionnels de sécurité à la fois, afin de mieux maîtriser les résultats des interactions au sein des IIS. Malgré ses précautions plurilatéralistes, le Canada a dû courir à la rescousse de l'une des missions de l'ONU en Haïti qui faillit être victime d'une saute d'humeur de la Chine agacée par la sympathie de Port-au-Prince à l'endroit de Taïpeh.

Pourquoi les puissances ont-elles préféré ne pas recourir aux IIS ? Le seul cas d'absence de recours, les Senkaku, démontre que le Japon n'a pu recourir à une IIS pour régler son différend avec la Chine ou avec Taïwan. Au minimum, il aurait pu choisir de recourir à la tactique de diviser le front patriotique chinois en négociant des régimes de propriété séparés avec Taïpeh et Beijing. Or, Tokyo n'a pas osé s'aliéner la Chine et a préféré subsumer ce différend sous d'autres impératifs. Mais le Japon a quand même essayé de « multilatéraliser » les conditions de la résolution du différend en tentant de mobiliser les garants de sa sécurité nationale, les États-Unis. Washington déclina cependant cette invitation tout en continuant à reconnaître les droits japonais sur ces îles. Si le Japon ou la Chine avaient recouru à une instance institutionnelle de sécurité, l'un ou l'autre aurait couru le risque de perdre la cause, consternant ainsi la partie adverse intéressée de ne pas voir l'autre perdre l'honneur national pour la souveraineté des îles dont l'enjeu pèse peu dans la balance des rapports sino-japonais. Ce non recours est-il dû à l'absence ou à la faiblesse des IIS en Asie ? Le cas des Spratleys, qui ressemble à certains égards à celui des Senkaku, mettrait en cause cette thèse. Mais pas celui des Kouriles, où là encore le Japon n'a eu jusqu'à maintenant d'autre choix que de demeurer coincé dans un bilatéralisme rigide.

II – Les cas réglementaires

Parmi les sept cas réglementaires, trois concernent le règlement des problèmes de sécurité de deux régions stratégiques ; deux cas relèvent du contrôle et de l'élimination d'armements destructifs ; un cas porte sur l'analyse et le traitement d'un type de menace alors que le dernier touche le change-

ment de la forme géopolitique d'un grand État qui est au surplus une puissance majeure.

Dans quelle mesure les IIS ont-elles été au centre de la réglementation des rapports internationaux de sécurité? Les deux cas les plus évidents sont ceux de l'élargissement de l'OTAN vu de Washington et de Moscou; deux cas dont l'objet même de la régulation était une organisation internationale de sécurité. Pour les États-Unis, l'élargissement représentait la démarche logique pour consolider les acquis démocratiques en Europe centrale et orientale, créer des frontières plus sûres pour l'Allemagne, assurer la présence politique américaine en Europe et enfin élargir le champ d'action de l'alliance atlantique. Aussi longtemps qu'elle n'en faisait pas partie, la Russie trouvait que ce projet compromettait sa stabilité politique et économique et toute perspective de développement de la CEI était considérée par elle comme une IIS susceptible de jouer un rôle central dans l'organisation des rapports de sécurité des nouveaux États eurasiatiques. L'élargissement risquait donc de rétrécir davantage l'aire géopolitique couverte par l'arrangement de sécurité collective de la CEI et entamer sérieusement les intérêts fondamentaux de la Russie.

De quelle manière les puissances ont-elles abordé la régulation des rapports de sécurité? Toujours dans le cas de l'OTAN, la Russie ne put renverser le caractère inconditionnel des conditions américaines. Elle a dû accepter des contreparties à titre de dédommagement: l'élargissement du G7, pour l'inclure dans les consultations à tous les niveaux et des concessions mineures dans la révision des accords sur les flancs. Dans le cas de la limitation du programme nucléaire nord-coréen, le Japon a cherché à lier cette limitation à celle du programme balistique qui représentait une source de menace aussi dangereuse que celle des armes nucléaires. Mais à la grande déception de Tokyo, l'accord-cadre négocié par l'administration Clinton ne recourra à aucune liaison entre les deux limitations. Au chapitre des préférences institutionnelles, la France montra nettement qu'elle préférerait l'Union européenne au G7/G8 pour universaliser sa vision de la lutte antiterroriste; l'ONU étant le dernier lieu pour faire valoir ses principes et normes de cette lutte. De son côté, la Russie insista pour que l'OSCE devienne l'instrument principal devant assurer équitablement la sécurité de tous les États européens. Finalement au chapitre des procédures, si les États-Unis ont abordé par étapes leur projet d'élargissement en prenant soin de réassurer les États européens condamnés à contempler de l'extérieur l'expansion de l'organisation, le Canada recourut à une méthode totalement nouvelle. En effet, il se joignit à un mouvement transnational d'organisations de citoyens décidés à mettre fin au fléau des mines antipersonnel. Il jeta tout son poids dans ce mouvement afin d'en arriver à la conclusion d'une convention devant être signée et ratifiée par la communauté des États. Il convient de souligner que le Canada n'a pas fait de zèle pour présenter ce projet à l'Assemblée générale des Nations Unies (une tactique préférée de l'Australie), ou dans une quelconque instance

institutionnelle de sécurité *interétatique* ; au contraire, il le garda dans les réseaux hybrides *interétatiques* et *transnationaux*³.

Le processus de régulation des rapports de sécurité au moyen des us a-t-il été caractérisé par une collégialité, par la présence d'un leadership ou par une opposition à l'une et à l'autre ? Dans le cas du TICEN, Beijing se rendit compte que le temps était venu de se considérer comme une grande puissance et que cela comportait certains devoirs, comme le respect de la cohésion du groupe sélect des puissances nucléaires. La Chine dut ainsi se rallier à la solidarité des puissances nucléaires et adhéra à ce traité dans le cadre du processus parrainé par les Nations Unies. Après plusieurs années de tergiversations sur la question nucléaire, Beijing s'aperçut, à l'instar de ses pairs, que les coûts pour ne pas instituer le TICEN risquaient de mettre en péril le régime de non-prolifération des armes nucléaires et par conséquent le droit de préséance des cinq puissances nucléaires légitimistes dans les questions de sécurité internationale.

De son côté, le Japon, loin de pouvoir contribuer tangiblement aux négociations sur la limitation, se vit obligé d'emboîter le pas aux Américains qui manifestement n'avaient pas établi le même ordonnancement de priorités que leurs alliés nippons. Dans le cas de l'élargissement de l'alliance occidentale, les États-Unis ont pratiqué un multilatéralisme dirigiste presque identique à leur performance dans la consolidation de la paix en Bosnie. Ainsi, la France redécouvrit en décembre 1995 les avantages du commandement militaire de l'OTAN et toute velléité européiste de développer une identité européenne de défense distincte de l'OTAN sera mise au rancart jusqu'à nouvel ordre. Le comportement américain fait contraste avec celui du Canada. Ici, la puissance moyenne fera preuve d'un leadership sûr de soi dans ses activités avec ses pairs et des acteurs non étatiques pour mener cette coalition populiste vers une conclusion heureuse ; un acte proprement héroïque comparé au comportement prévisible et routinier de la diplomatie canadienne.

3. Voir l'explication magistrale de cette stratégie par son praticien : MAECI, Notes pour une allocution de l'Honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, à l'occasion de la Conférence sur la réforme de l'ONU à la Kennedy School de l'Université Harvard, « La nouvelle diplomatie : l'ONU, la Cour criminelle internationale et la sécurité humaine », Cambridge, Mass., 25 avril 1998.

Tableau 2
Comparaison des conduites dans les cas réglementaires

	USA Élargissement de l'OTAN	RUSSIE Élargissement de l'OTAN vers l'Est	FRANCE Lutte contre le terrorisme	CHINE Essais nucléaires	ALLEMAGNE Unification de l'Allemagne	JAPON Programme nucléaire nord-coréen	CANADA Mines anti- personnel
Centralité	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	NON	OUI
Approche générale : procédures, préférences	Posture incondi- tionnelle	Contreparties acceptées	Préférences affirmées	Concessions recherchées	Maintien sans condition des liens traditionnels	Absence de liaisons	Construction de coalitions ; Réseaux parallèles
Leadership, collégialité	Leadership affirmatif	Opposition au leadership	Collégialité et leadership	Collégialité intéressée	Leadership assisté par les États-Unis	Suivisme Collégialité forcée	Leadership et collégialité
Création, dévelop- pement	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI
Instrument	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI
Contrainte objective, IIS/Acteur	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
Absence	Nécessaire	Nécessaire	Nécessaire	Nécessaire	OUI	OUI	OUI

Le processus réglementaire a-t-il débouché sur la création ou la transformation d'une IIS ? Plus que dans les cas conflictuels sélectionnés, la grande partie des cas réglementaires sélectionnés finissent par créer ou développer des IIS. Même dans le seul cas sélectionné où il y a absence de création d'IIS, on peut constater que l'Allemagne a réussi à sauvegarder la continuité de l'OTAN. Elle aurait pu prôner la création d'une organisation de défense collective purement européenne (par exemple, l'UEO). La France n'aurait certainement pas dédaigné cette idée. Mais cette démarche aurait passablement heurté Washington et Londres dont Bonn ne pouvait se passer. Dans deux cas de création d'IIS, il y a eu un impact négatif sur la puissance majeure en question : la Russie obtint un Conseil OTAN-Russie où, en principe, elle peut confesser ses inquiétudes géopolitiques à qui veut l'écouter ; le Japon s'est vu nommé le maître d'œuvre du programme d'assistance énergétique à la Corée du Nord sans que les États-Unis s'empressent de calmer leurs préoccupations quant au dossier des armes balistiques. Enfin dans les deux cas de création de nouvelles IIS (TIGEN et CIMAP), si la première était de nature profondément légitimiste et conservatrice, la seconde vise au contraire à bouleverser la manière dont les régimes de sécurité sont engendrés et légitimés au plan international.

Dans quelle mesure les puissances ont employé les IIS comme instrument pour parvenir à leurs objectifs de régulation des rapports de sécurité ? À coup sûr, l'élargissement de l'OTAN aura servi à la consolidation du rôle

dirigeant des États-Unis dans l'ordre de sécurité internationale européen. Un examen minutieux des procédures suivies par les États-Unis démontre combien le projet de l'élargissement était un instrument dans la réalisation des objectifs américains en Europe. La conduite institutionnelle de sécurité de la France n'a rien à envier à cet égard : elle a en fait recouru systématiquement aux *ius* afin de faire adopter le bien-fondé de ses pratiques antiterroristes par l'Union européenne, par d'autres instances européennes, par le G7 ainsi que par la Conférence de Charm el-Cheikh sur le terrorisme international. Tout compte fait, le processus d'Ottawa aura bien servi les objectifs de rénovation de la politique étrangère canadienne : désormais on peut s'attendre à ce qu'Ottawa utilise de plus en plus l'expérience de ce processus afin de lancer des projets similaires et de concrétiser davantage sa vision de « sécurité humaine ». Ce qu'il y a de commun entre ces trois cas, c'est qu'il s'agit de puissances dont les forces politiques intérieures ont clairement encouragé la direction politique à recourir aux *ius*. Dans le cas américain, le Congrès s'est montré un allié indéfectible du président dans son projet d'élargissement. La lutte contre le terrorisme a longtemps été une priorité des Français soucieux que leur gouvernement prenne les mesures nécessaires pour les mettre à l'abri des actes terroristes. Le dossier de l'interdiction des mines antipersonnel jouit de l'appui étendu de toutes les parties de la société canadienne. Devrions-nous conclure qu'il y aurait une association intime entre l'intérêt assidu du public et le désir de son gouvernement de se servir des *ius*? Par ailleurs, il s'agit également de puissances possédant une expérience certaine dans la stratégie et la tactique institutionnelles de sécurité et jouissant d'une reconnaissance internationale étendue. Devrions-nous à cet égard déduire qu'il y aurait un lien entre le savoir-faire dans ce domaine et la prédisposition de donner suite aux préférences du public et du consensus national?

Les *ius* ont-elles agi en tant que contrainte incontournable ou comme organismes autonomes qui limitèrent l'éventail d'options s'offrant aux puissances? Trois cas se distinguent nettement des autres. La Russie s'est vu imposer l'élargissement de l'OTAN et elle ne put trouver des alliés en Europe pour arrêter ce projet géopolitique. Elle s'est vite aperçue que la gestion de l'ordre régional de sécurité lui échappait désormais : elle n'y faisait partie que d'une manière périphérique ; il lui manquait nettement les moyens dont l'URSS disposait durant la guerre froide. Le cas de l'élargissement de l'OTAN est un exemple instructif de la façon dont une *ius* peut être un instrument entre les mains d'une puissance, mais aussi une contrainte incontournable pour une autre. Cela démontre combien il est téméraire d'oublier que le rapport de puissance est bel et bien opérant dans les *ius*. Par ailleurs, la Chine s'est trouvée interpellée par la nécessité d'adhérer au TICEN. Au début des négociations, en 1994, elle pensait continuer à soutenir ses anciennes positions et faire valoir avec succès ses conditions traditionalistes. Mais dès 1996, on la voit changer considérablement sa position pour adopter enfin les positions similaires à celles de ses quatre pairs au Conseil de sécurité, tout en continuant à maintenir, quand elle le peut, des discours qui datent encore de la période d'avant l'institution du TICEN. Dans le cas de la limitation du programme nucléaire

nord-coréen, le Japon a dû également se soumettre à son corps défendant aux résultats des négociations entre Washington et Pyongyang et contribuer à une *ius* dont les perspectives de développement institutionnel étaient dès le départ fort limitées. Même s'il essaya d'exprimer son malaise à l'égard du rôle qu'il doit y jouer, surtout suite aux tests de missiles nord-coréens de septembre 1998, Tokyo dut encore une fois ronger son frein et accepter de tenir la barre sous la direction du grand timonier.

En analysant ces trois cas, nous ne pouvons nous empêcher de remarquer qu'ils impliquent trois puissances majeures qui ont éprouvé traditionnellement des difficultés à s'intégrer dans les réseaux institutionnels de sécurité. S'agit-il ici d'un manque d'intérêt habituel de leur part au processus institutionnel de sécurité? D'une antipathie à l'égard d'un processus perçu par leurs élites nationales respectives comme largement dominé par des puissances avec qui elles maintiennent des rapports de puissance fort différenciés et controversés? De la faiblesse ou de l'absence d'une tradition et d'une expérience institutionnelle plus formelle et plus explicite dans leur conception politique internationale? Ou s'agit-il de puissances qui éprouvent encore des problèmes de reconnaissance et de légitimation internationales?

Les puissances ont-elles préféré ne pas recourir à une *ius* afin de régler des rapports de sécurité? L'unification de l'Allemagne n'a pas nécessité le recours aux *ius*. Les négociations menant vers le dénouement de cette question n'ont pas été effectuées dans le contexte institutionnel de sécurité. Elles ont été foncièrement bilatérales et l'Allemagne a insisté pour qu'elles demeurent ainsi. Quoique Paris et Londres se soient quelque peu inquiétées dans un premier temps de la performance du chancelier allemand, elles se sont vite ralliées à la confiance que l'administration Bush plaçait en la personne du chancelier Kohl et pouvaient compter que l'Allemagne n'allait pas faire défection, déclarer son indépendance géopolitique et négocier la réhabilitation de son statut international. À partir du printemps 1990, elles étaient convaincues aussi que Moscou n'allait pas non plus pouvoir insister sur une quelconque neutralisation de l'Allemagne puisque l'URSS n'avait plus de marge de manœuvre dans ces négociations. Bien qu'il y eut absence de recours aux *ius*, cet événement a quand même profondément affecté toutes les *ius* européennes et l'Allemagne n'aurait pas pu poursuivre ses négociations avec succès sans leur appui.

Si le cas de l'unification ne comporte aucun engagement d'*ius*, aux conditions initiales comme définitives, les cas du programme nucléaire nord-coréen et le mouvement en faveur de l'interdiction des mines antipersonnel débutent en fait *sans ius* mais aboutissent bel et bien à une création d'institution. Mais il y a quand même une différence entre ces deux derniers cas. La limitation du programme nucléaire nord-coréen ne requerrait pas absolument la création d'une *ius*. Mais les États-Unis crurent bon d'y procéder, ne fût-ce que pour créer un cadre institutionnel susceptible de conduire éventuellement la Corée du Nord vers un comportement plus ouvert et prévisible. De son côté, le Japon espérait que sa contribution au KEDO mènerait la Corée du Nord à être

plus compréhensive à l'égard de ses craintes au sujet des capacités balistiques nord-coréennes. Tout autre a été le cas de l'interdiction des mines antipersonnel. Le Canada saisit une occasion pour faire aboutir un processus foncièrement institutionnel et créer par le fait même un nouveau régime de sécurité. On ne voit pas pourquoi la diplomatie canadienne sous la direction d'Axworthy aurait tant investi dans cette entreprise, si elle n'était pas convaincue dès le départ du bénéfice qu'elle retirerait de l'application de son programme de sécurité humaine. L'héroïsme épouse souvent des trajectoires parfaitement rationnelles et intéressées.

III – Le cas de la réforme du Conseil de sécurité

Deux questions essentielles méritent une réponse. La première concerne la mesure dans laquelle les puissances majeures se sont intéressées au renforcement du Conseil de sécurité. La deuxième regarde plus spécifiquement les sept propositions différentes touchant l'élargissement du Conseil de sécurité.

Le renforcement du Conseil de sécurité

Sans exception, toutes les puissances ont exprimé leur appui au renforcement. Mais qu'en est-il vraiment? Une comparaison quand bien même générale mais précise nous indiquerait presque immédiatement qu'il existe en effet des divergences significatives. Dès son apparition des décombres de l'URSS, la Russie s'est déclarée désireuse de doter le Conseil de sécurité de voies et de moyens capables d'intervenir dans les conflits internationaux par le biais des opérations du maintien de la paix (OMP). Elle proposa même la création d'une réserve de forces armées et d'observateurs militaires et recommanda que l'on dépoussière le Comité d'état-major. La Russie a insisté pour que l'application des principes originaux de la Charte soit un préalable à des modifications substantielles de l'organisation. À quoi sert-il de renforcer l'organisation, si l'on se refuse de permettre à ses mécanismes de fonctionner réellement? Le Conseil de sécurité devait nécessairement demeurer le forum principal du règlement des conflits internationaux et trouver des moyens pour les prévenir. Elle préconisa également la responsabilisation d'organismes régionaux: ici, elle pensait manifestement à la légitimation de son rôle dirigeant dans la CEI, qui coïncide parfaitement avec la préservation de ses intérêts géopolitiques.

Sans surprendre personne, la Chine a énoncé des opinions parallèles à celles de la Russie. Pour elle aussi, le Conseil est le forum privilégié où doivent être traités les conflits internationaux les plus critiques. Mais elle a insisté pour que le Conseil fasse preuve d'une plus grande rigueur dans sa sélection des conflits à résoudre; position qui ressemble à maints égards à celle des États-Unis qui furent surpris de constater, après les embuscades somaliennes, que leur puissance militaire et diplomatique n'équivalait pas à la somme totale des solutions de tous les conflits internationaux présents et futurs. Tout comme la Russie, la Chine a été en faveur de la responsabilisation des organisations régionales de sécurité; elle pensait surtout à l'Afrique et non à l'Asie-Pacifique.

Sur les sanctions, elle a entretenu des positions presque identiques à celles de la Russie et similaires à celles de la France : les sanctions doivent correspondre à un objectif très précis et ne doivent pas s'appliquer d'une manière discriminatoire. La Chine était en principe d'accord sur le fait de recourir aux OMP sous la stricte autorité du Conseil, mais avec le plein concours des pays en conflit. Contrairement à la France et à la Grande-Bretagne, la Chine s'est opposée au droit d'ingérence au nom d'une quelconque aide en cas de crise humanitaire. Sur l'amélioration des méthodes de travail, seules la Chine et la France semblent en accord : le Conseil doit entretenir des rapports étroits avec tous les membres de l'ONU ; une plus grande représentativité du Conseil ne saurait ignorer le droit d'accès de tout membre de l'ONU aux travaux du Conseil.

Les États-Unis ont aussi été en faveur du renforcement du Conseil de sécurité. L'expérience de la crise et de la guerre du Golfe leur démontra en effet l'utilité du Conseil de sécurité comme véhicule de construction et de légitimation d'une coalition internationale dirigée par les États-Unis. Mais ils s'abstinrent de mettre en place un système de dissuasion crédible apte à prévenir des conflits meurtriers. Leur confiance en la création d'un tel système s'effrita avec les déboires somaliens ainsi qu'avec l'impuissance des forces onusiennes à arrêter les massacres en Bosnie et en Croatie. Cette désillusion les rendit parfaitement passifs face au génocide au Rwanda. Seule la poursuite des sanctions irakiennes paraissaient les dynamiser au point de contourner, de concert avec la Grande-Bretagne, le Conseil de sécurité afin de forcer le régime irakien à renoncer à acquérir des armes de destruction massive. Le peu d'appui qui existait aux États-Unis disparut pour laisser place à une franche hostilité à l'égard de tout renforcement du Conseil. Aujourd'hui pour Washington, le Conseil est loin d'être l'enceinte principale pour bâtir la légitimité d'une action multilatérale. Les délibérations sur l'intervention au Kosovo constituent probablement le cas le plus palpable qui illustre combien les puissances majeures paraissent divisées sur la pertinence de recourir au Conseil de sécurité⁴.

Les attitudes des deux puissances aspirant à la permanence envers le renforcement sont demeurées ambivalentes et très élastiques et reflètent sans doute leur désir de faire valoir leur candidature à la permanence. L'Allemagne a eu tendance à emboîter le pas avec la France quant au rôle que devraient jouer les OMP et à la manière dont elles doivent être encadrées par le Conseil et des organismes appropriés. Le Japon par contre a toujours envisagé un renforcement du Conseil susceptible de lui attribuer des responsabilités dans lesquelles il peut se rendre indispensable. L'attitude du Canada envers le renforcement a subi des variations importantes. Un des premiers pays à s'enthousiasmer de la création des forces de réaction rapide et de leurs quartiers généraux correspondants, le Canada sut l'écarter quand il s'aperçut du peu d'appui à ce projet pour consacrer ses énergies à la conception de la

4. Jane PERLEZ, « Trickiest Divides Are Among Big Powers at Kosovo Talks, » *The New York Times*, February 11, 1999.

sécurité humaine. Pour Ottawa, il est plus important de conduire le Conseil à confronter concrètement le caractère nouveau des problèmes de sécurité que de le garder enclavé dans ses fonctions et mandats traditionnels qui à ses yeux doivent être amendés considérablement.

L'élargissement du Conseil de sécurité

Tout différent est le bilan des résultats sur l'élargissement du Conseil. Ici les cinq membres permanents convergent dans leurs positions légitimistes. En effet, pour eux tout élargissement du Conseil exclut la perte de statut des membres permanents actuels comme aussi bien celle du droit de veto qui l'accompagne. D'ailleurs à cet égard, les Cinq insistent pour que ce droit ne soit dilué d'aucune façon. Dans une très large mesure, ils ont réussi à faire valoir ce principe conservateur et légitimiste, puisqu'il n'est venu à l'esprit d'aucun des États membres de l'organisation de remettre en question ce privilège historique acquis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale⁵.

Une deuxième convergence notoire, mais quelque peu moins parfaite que la précédente, est l'octroi du statut de membre permanent à l'Allemagne et au Japon. Si les Cinq ont appuyé l'idée de réhabiliter ces deux pays d'une manière définitive, ils ont valorisé cet appui d'une manière quelque peu différente. Ainsi, la France eut des hésitations à l'intégration de l'Allemagne et du Japon à la permanence, tandis que la Chine maintient toujours un appui incertain et mitigé à l'égard d'un siège permanent japonais. Conscient de sa position internationale en tant que puissance moyenne, le Canada a parcouru un chemin inverse de celui de la France. Acquis à l'idée, sous le gouvernement Mulroney, de l'intégration à la permanence des deux puissances vaincues de la Seconde Guerre mondiale, le Canada changea d'optique sous la direction d'Axworthy. À l'instar de l'Italie et d'autres puissances moyennes et régionales, le Canada estime maintenant que le Conseil n'a pas vraiment besoin de membres permanents additionnels.

5. Par exemple, la Proposition Razali (mars 1997), qui jouit d'un appui tacite d'une majorité des membres de l'Assemblée générale, ne met pas en cause le statut permanent des puissances majeures actuelles au Conseil de sécurité. Pour le texte intégral, voir <http://www.globalpolicy.org/security/reform/raz-497.htm>.

Tableau 3
Questions principales de l'élargissement

	USA	RUSSIE	FRANCE	GB	CHINE	ALL.	JAPON	CANADA	RAZALI
Nouveaux membres permanents	5	5	4	5	4	5	5	0	5
Nouveaux membres non permanents	1	1	5	1	5	4	4	5-8	4
Membres permanents (Pays du Sud)	3	3	2	3	3	3	3	0	3
Nombre maximum de sièges envisagés	21	21	24	21	24	24	24	23	24 ⁶
Méthodes de travail	Statu quo	Statu quo	Change-ment+	Change-ment	Change-ment++	Change-ment++	Change-ment++	Change-ment+++	Change-ment+++
Droit de veto	illimité	illimité	illimité	illimité	illimité	limité	limité	limité	limité

Une troisième convergence, mais celle-ci considérablement moins parfaite a été la représentation des pays du Sud à la permanence. Si les Cinq ont fini par appuyer à grand-peine le principe de cette représentation, ils restent perplexes face au besoin de trouver des mécanismes de sélection et de rotation qui permettraient une représentation géographique plus équitable. Leur divergence sur le nombre de sièges permanents attribués aux pays du Sud demeure presque invisible et sans aucune signification.

Une quatrième convergence, celle-ci encore moins parfaite que la précédente, concerne l'accroissement du nombre des membres non permanents et par conséquent du rapport entre le nombre de sièges permanents et non permanents d'un Conseil réformé. Si les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Russie défendent un accroissement parcimonieux du Conseil, la France, la Chine, l'Allemagne et le Japon sont tous prêts à se rallier au chiffre global plus élevé de la Proposition Razali (voir Tableau 3).

La cinquième convergence concerne l'amélioration des méthodes de travail du Conseil. Les cinq affichent ici une solidarité similaire à celle de la défense de leur privilège historique. Mais la Chine et la France paraissent être

6. À titre indicatif, la proposition de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et des pays non alignés est de 26 sièges. Voir l'annexe XII et XI du Rapport du Groupe de travail à composition non limitée présenté à la 51^e session de l'Assemblée générale, 8 août 1997, <http://www.globalpolicy.org/security/reform/wkgrp97.htm>.

plus en faveur de la transformation du Conseil en un forum davantage transparent et accessible aux États dont la chance d'y siéger vont être toujours minimales. Dans leur campagne auprès des membres à l'Assemblée générale, le Japon et l'Allemagne ont pris soin de présenter le programme d'amélioration des méthodes de travail le plus complet possible afin de faire valoir leur candidature à la permanence. Le Canada, par ailleurs, se prononce en faveur d'une transformation substantielle des méthodes de travail qui permettrait aux pays contributeurs de troupes aux OMP d'entretenir un rapport d'association permanent avec le Conseil.

Force est de constater que dans cette question de l'élargissement du Conseil de sécurité, les puissances majeures ont adopté une attitude nettement légitimiste dont l'expression la plus évidente est d'octroyer la permanence à deux puissances majeures vaincues de la Seconde Guerre mondiale, même si elles gardent des réserves face à l'octroi du droit de veto à ces puissances. Mais les grandes puissances et leurs alliés proches sont confrontés à plusieurs groupements d'États révisionnistes dont les plus actifs sont des puissances moyennes occidentales et des puissances régionales dans presque toutes les régions internationales⁷. Leur dévouement à la construction de coalitions contre les propositions conservatrices des puissances majeures constitue sans doute la raison pour laquelle les délibérations sur la restructuration ont abouti à une impasse presque infranchissable.

Cette impasse correspond d'ailleurs au fait que le Conseil de sécurité est de plus en plus contourné par les États-Unis qui le considèrent probablement désuet sans le dire ouvertement. Maurice Bertrand, dans son essai, a raison de dire que rien de sincère ne paraît se dégager des délibérations actuelles sur la réforme du Conseil de sécurité. L'échec de la mission UNSCOM en Irak et les récentes délibérations sur l'intervention au Kosovo montrent combien le Conseil se voit dépassé par la complexité et la rapidité de l'évolution des événements internationaux, malgré la présence d'un Secrétaire général éminemment plus habile et politicien que la plupart de ses prédécesseurs depuis Dag Hammarskjöld. Le processus menant à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel démontre également qu'une coalition de puissances moyennes et d'organisations transnationales a elle aussi tendance à suivre une voie parallèle à celle des puissances légitimistes en organisant à l'extérieur des enceintes de l'organisation mondiale des campagnes mondiales en faveur de nouvelles normes internationales. Reste à voir si cette tendance de contournement est irréversible ou si le Conseil de sécurité demeure encore réformable.

7. Voir par exemple le débat et le vote récents à la 53^e session de l'Assemblée générale sur les conditions de l'adoption des résultats des négociations sur la réforme couvertes par l'article 108, 19-23 novembre 1998 ; Nations Unies, Communiqué de Presse, GA 9508, GA 9509, GA 9510, GA 9511.