



Le Conseil de sécurité est une institution qui apparaît désormais comme datée, montrant une incapacité à répondre efficacement aux crises et enjeux globaux d'aujourd'hui.

Un immobilisme institutionnel qui rend nécessaire l'invention d'un autre multilatéralisme, axé sur la sécurité humaine.

Bertrand BADIE, politiste, professeur émérite à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris⁽¹⁾



Rénover et humaniser le multilatéralisme

L'invention pratique du multilatéralisme n'a que rarement été portée par la générosité spontanée ou l'amour des droits de l'Homme. Elle est principalement imputable à la peur. C'est bien celle inspirée par les guerres de la Révolution et de l'Empire qui poussa les monarques européens à mettre en place, dès 1815, le premier concert européen destiné à brider leur concurrence belligène. Ce sont les treize-millions de morts laissés par la Première Guerre mondiale qui rendirent acceptable une SDN dont les résultats furent pourtant peu convaincants. C'est la panique enclenchée par la crise de 1929 et ses suites catastrophiques qui rendirent possible Bretton Woods, et ce sont les horreurs de la Seconde Guerre mondiale qui permirent tant la création des Nations unies que la construction européenne... Arrêtons-nous ici sur le seul système onusien. Né en 1945, lors de la Conférence de San Francisco, il ouvre un immense espoir mais reste en même temps profondément marqué par les stigmates de la guerre. Inventé en écho à celle-ci, il porte encore aujourd'hui tous les traits d'une époque pourtant révolue. Ce dur contraste a été dénoncé, prudemment corrigé, doucement nuancé depuis,

mais il reste à la base d'un profond malentendu : il risque de figer encore longtemps le multilatéralisme dans une définition de la paix, des rapports internationaux et de l'ordre mondial qui ne correspond plus aux impératifs humains et sociaux qui font notre époque. Dans l'ambiance de la Conférence de San Francisco qui se déroulait parallèlement au processus d'armistice, la paix ne signifiait que la « non-guerre » et le Conseil de sécurité tirait tout son sens de l'obsession compréhensible d'éviter un troisième conflit mondial. Aujourd'hui, la paix a considérablement élargi son champ pour intégrer des menaces létales autrement plus pressantes que le risque d'une nouvelle guerre interétatique. Quant à la guerre elle-même, elle a fortement évolué vers des formes redoutables de conflit intraétatique qu'on ignorait ou négligeait alors⁽²⁾.

Le Conseil de sécurité, système obsolète ?

A l'époque, le jeu international ne renvoyait qu'à la seule puissance et au rapport de forces traditionnel. Mieux encore, cette puissance emblématique était alors au zénith de sa réputation,



Nombre d'Etats craignent que l'ouverture de l'agenda du Conseil de sécurité aux questions de sécurité globale ne conduise à terme à placer la "communauté internationale" sous la tutelle renforcée et élargie de ses cinq membres permanents.» (B. Badie)

© JKS

démontrant sa grande efficacité, auréolée de la vertu d'avoir terrassé le monstre nazi. De nos jours, cette même puissance est au contraire défiée, mise en échec et s'est, bien des fois, discréditée, s'inscrivant davantage du côté de la répression que de celui-ci de l'émancipation. De même, à la sortie de la guerre, le monde était plus politique que social, plus interétatique qu'intersocial : le mot « environnement » n'avait pas le sens que nous lui connaissons aujourd'hui, les questions climatiques étaient hors agenda, le développement et la santé étaient en marge des grandes préoccupations diplomatiques. Aujourd'hui, au contraire, le social court plus vite que le politique, dans la production de l'événement, dans la réaction aux grands défis, dans la manière de penser le monde...

C'est dire que la sécurité, au troisième millénaire, n'a ni les contours, ni la substance de la sécurité telle que l'entendaient les pères fondateurs de l'ONU, Franklin Roosevelt, au premier chef. Le multilatéralisme onusien était conçu pour accorder entre elles des sécurités nationales directement sorties de la métaphore des « gladiateurs » de Hobbes, dont les combats reflétaient cette périlleuse rivalité multiséculaire entre Etats. Certes, celle-ci n'a pas vraiment disparu, mais n'est plus le premier facteur de risque létal quand on sait que la crise climatique tue quelque huit-millions d'humains chaque année, à l'aune des risques sanitaires

ou alimentaires. Pire, on s'aperçoit que cette « *insécurité humaine* », décrite de façon pertinente par le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) dans son rapport de 1994, est devenue le facteur principal alimentant les formes nouvelles de conflictualité, à l'instar de ce qu'on observe au Sahel, dans la Corne de l'Afrique, au Yémen ou en Afghanistan.

Cette « insécurité globale » qui fait l'actualité ne présente plus du tout les mêmes caractéristiques que la vieille « insécurité nationale ». Cette dernière est essentiellement liée à l'intention malveillante d'un ennemi stratégique, là où la première répond à des causes systémiques liées aux dysfonctions de la mondialisation ; la seconde ne peut être contenue que par une défense nationale, là où la première ne sera neutralisée que par une réponse d'ensemble. L'insécurité globale prend en otage l'humain, là où l'insécurité nationale vise le citoyen dans son rapport d'allégeance à un Etat-nation. La vieille sécurité suppose un jeu à somme nulle, dans lequel le gain d'un partenaire fait la perte de l'autre, tandis que la sécurité globale fait appel à tout le contraire, la perte des uns provoquant mécaniquement celle des autres. Dans un cas, la compétition interétatique semble relever de l'évidence, dans l'autre la gouvernance globale paraît à terme incontournable.

Insécurité nationale vs insécurité globale

Le problème est bien là : le Conseil de sécurité reste totalement attaché à cette conception ancienne de la sécurité et ne veut pas connaître l'autre. C'est justement au nom de ce vieux dogme sécuritaire que l'instance avait été placée au centre du dispositif onusien, et c'est pour cela qu'on y avait installé les grandes puissances et qu'on les avait dotées d'un droit de veto qui légalisait ainsi leur ascendant sur les autres. C'est bien pourquoi le Conseil

« La rivalité multiséculaire entre Etats n'a pas vraiment disparu, mais n'est plus le premier facteur de risque létal quand on sait que la crise climatique tue quelque huit-millions d'humains chaque année, à l'aune des risques sanitaires ou alimentaires. »

(1) NDLR : B. Badie est intervenu à l'université d'automne de la LDH au cours de l'une des tables rondes du samedi 27 novembre 2021.

(2) On peut se référer sur ces questions à mon dernier livre paru en septembre 2021, *Les Puissances mondialisées. Repenser la sécurité internationale*, Paris, Odile Jacob.

« L'«insécurité globale» qui fait l'actualité ne présente plus du tout les mêmes caractéristiques que la vieille «insécurité nationale». Cette dernière est essentiellement liée à l'intention malveillante d'un ennemi stratège, là où la première répond à des causes systémiques liées aux dysfonctions de la mondialisation. »

est aujourd'hui le temple de cet archaïsme dont la pérennité est la condition de survie des puissances d'hier, en un temps où la décolonisation, les épisodes vietnamien, somalien, irakien ou sahélien montrent que le sacrosaint rapport de puissance est la plupart du temps défail, laissant entrevoir d'autres modes de résolution des conflits, plus sociaux et davantage décentralisés, mais qui restent en-dehors de la grammaire du Conseil. Les conflits ayant muté dans leur nature, s'étant distingués de plus en plus de la guerre classique entre Etats et du traditionnel choc de puissances, relèvent désormais d'un processus davantage lié à la décomposition des sociétés, aux effets corrosifs des insécurités humaines les plus déstabilisantes (désertification, épidémies, insuffisances alimentaires, mais aussi grande pauvreté et sous-emploi...), presque invisibles dans le radar du Conseil de sécurité et sur lesquelles il n'a pratiquement aucune prise.

Résistances étatiques au changement

Cette grave dysfonction se vérifie aisément. L'insécurité alimentaire qui constitue la menace létale la plus grave a été largement ignorée par le Conseil, sauf très tardivement lorsqu'il s'est agi de dénoncer l'usage de la famine comme arme de guerre. L'insécurité sanitaire a été intégrée dans l'agenda de l'instance à propos des ravages causés par le sida, mais ce ne fut qu'en juillet 2000, près de vingt ans après l'apparition du fléau et surtout pour souligner les risques qu'il faisait courir aux soldats des opérations de maintien de la paix. Quelques timides résolutions furent prises à diverses reprises à propos d'Ebola, mais, quand apparut la pandémie du Covid-19, le Conseil, sous présidence chinoise (mars 2020), ne parvint pas à se mettre d'accord sur une résolution robuste, visant à mobiliser les Etats. Même remarque à propos du changement climatique qui a pu donner lieu à d'épisodiques débats publics au sein du Conseil, à partir de 2017, tout en provoquant, en 2019, cette étrange déclaration du délégué russe, Vassili Nebenzia, faisant valoir qu'une telle intrusion de la question climatique était « contre-productive »...

Ce qui apparaît comme un grave manquement aux nouveaux impératifs de paix bénéficie en fait sinon d'un consensus, du moins d'une tacite adhésion de la part de nombre d'Etats qui craignent que l'ouverture de l'agenda du Conseil aux questions de sécurité globale ne conduise à terme à placer la « communauté internationale » sous la tutelle renforcée et élargie des cinq membres permanents du Conseil. Curieuse ironie que cette soudaine coalition du refus qui unit les vieilles puissances du « P5 » (les cinq membres permanents du Conseil) à leurs contradicteurs, les premiers crai-

gnant qu'une redéfinition du concept de sécurité ne dévalue leur identité de puissance « géopolitique », les seconds soupçonnant qu'une telle initiative vienne étendre le champ d'action de ces cinq puissances tutélaires ! Au total, ce rapprochement inédit – qui alimente le conservatisme institutionnel – en dit long sur la crise qui affecte le cœur du système onusien, otage permanent des stratégies défensives des puissances classiques, peu à même de faire progresser la solution des enjeux globaux !

Un dédoublement du multilatéralisme

C'est pourquoi l'effort de renaissance ne peut venir que de ce qui est aujourd'hui la périphérie de la constellation multilatérale. Tel était bien le pari de Boutros Boutros-Ghali et surtout de son successeur Kofi Annan. Celui-ci avait parfaitement compris que l'aggiornamento onusien tiendra au renforcement d'un « multilatéralisme social » reposant, de l'intérieur, sur les agences et institutions spécialisées (FAO, PAM, Unicef, OIT, OMS...) qui pourraient s'unir avec des organisations civiles (les milliers d'ONG accréditées auprès du Conseil économique et social de l'ONU), voire conclure des accords avec des acteurs privés et notamment des firmes s'engageant à respecter les droits humains (Programme Global Compact). Sur le plan de son action personnelle, Kofi Annan a fait de sa fameuse Déclaration du Millénaire le point de départ de ce qui devrait être le multilatéralisme du troisième millénaire, axé sur les défis globaux et donc sur la sécurité humaine. C'est ainsi que furent progressivement définis les fameux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), dont hélas on doit admettre aujourd'hui que la réalisation par chacun des Etats n'a pas véritablement progressé. Ce qui n'a pas découragé Ban Ki-moon de lancer, en 2015, les Objectifs de développement durable (ODD) qui présentent l'avantage de diversifier les lignes d'intervention multilatérale dans le jeu social complexe qui caractérise le monde actuel.

C'est dire que le multilatéralisme onusien semble aujourd'hui se dédoubler. On trouve, d'un côté, une instance centrale, nostalgique des temps où les rapports de forces menaient le monde, mais pourtant incapable de traiter la plupart des questions qui en relèvent encore, à l'instar du conflit israélo-palestinien. De l'autre, on voit se développer une constellation riche, faite d'acteurs divers, axés sur les questions de sécurité humaine. Les résultats de cette seconde branche qui se veut novatrice sont loin d'être négligeables : le PAM a réussi à stabiliser le nombre d'humains qui souffrent de malnutrition, alors que la population mondiale ne cesse de progresser. On doit à l'OMS d'avoir éradiqué la variole en Afrique, et à l'Unicef un travail considérable en termes de protection de la petite enfance et de promotion de l'éducation des jeunes filles. Mais on est loin du compte, par défaut de mobilisation, par manque de moyens concédés par les Etats ou d'acceptation par ceux-ci des propositions (non contraignantes) formulées par ces agences. Face à ce bilan tempéré, l'aide des ONG se révèle cruciale. Mais surtout, l'acceptation par tous de cette nouvelle culture de la sécurité est essentielle, tout en n'étant pas encore acquise. Nous n'en sommes qu'au stade de la conscientisation, et encore celle-ci est-elle loin de l'accomplissement, tant les Etats ont du mal à se départir de l'adage qu'on ne gagne vraiment qu'en faisant perdre l'autre, alors que, dans la réalité contemporaine, on ne gagne qu'en veillant à ce que l'autre, surtout plus faible, ne perde pas. ●