

**RAPPORT POUR LE FORUM  
« LEADERS POUR LA PAIX »**

Rapporteur Général :  
**Pierre Vimont**



## Table des matières

<b>4 VÉRITÉS POUR LA PAIX</b> par Jean-Pierre Raffarin .....	<b>5</b>
<b>RAPPORT 2019 POUR LE FORUM LEADERS POUR LA PAIX</b> .....	<b>9</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>10</b>
<b>DES CLÉS POUR RELANCER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE L'ORDRE MULTILATÉRAL</b> .....	<b>11</b>
La contestation de l'ordre multilatéral.....	11
Faut-il sauver le soldat multilatéral ? .....	15
Vers une relance de la dynamique multilatérale .....	17
<b>LA SÉCURITÉ COLLECTIVE RÉGIONALE COMME INSTRUMENT DE STABILITÉ</b> .....	<b>22</b>
La sécurité collective aujourd'hui .....	23
La pertinence de la dimension régionale.....	25
<b>LA SÉCURITÉ COLLECTIVE : UNE DÉMARCHE RÉALISTE POUR L'EUROPE ?</b> .....	<b>29</b>
La sécurité européenne : une longue histoire .....	29
Les éléments pour une relance de la sécurité collective européenne.....	31





## 4 VÉRITÉS POUR LA PAIX

**Jean-Pierre RAFFARIN**

Ancien Premier Ministre  
Président de Leaders pour La Paix

À l'occasion de la première Université Itinérante de la Paix (UIP) organisée par Leaders pour La Paix, à Abidjan, le Président ivoirien A. Ouattara nous a rappelé cette conviction de Félix Houphouët-Boigny : « *La Paix ce n'est pas un mot c'est un comportement* ». On pourrait peut-être aller plus loin encore, en parlant de culture de la paix ou d'esprit de paix.

Cette culture me semble être fondée sur quatre colonnes porteuses : la gravité du Monde, le travail de Paix, la conscience de la violence et l'exigence du dialogue.

### ***Le feu de la guerre ne s'éteint pas***

Après la seconde guerre mondiale ma génération a cru qu'on ne reverrait plus les horreurs de la guerre. Ces horreurs qui détruisent tout, les personnes et les familles, les idées et les valeurs, les amours et les espoirs... Le feu de la guerre s'est déplacé mais il ne s'est pas éteint.

Aujourd'hui la gravité du monde nous amène à craindre le retour du pire. Les menaces se multiplient à notre horizon : rivalités des grandes puissances, affaiblissement du multilatéralisme, excès du nationalisme et du protectionnisme, permanence du terrorisme, tensions religieuses, déconstruction de l'Europe, risques climatiques, course à l'armement, rivalités régionales, migrations... deux seules bonnes nouvelles, le consensus environnemental et l'émergence politique des femmes, ne suffisent pas encore pour inverser les actuelles tendances. « La Paix perpétuelle » d'Emmanuel Kant reste une utopie.

Ce constat est à la source de la création de l'ONG, Leaders pour La Paix.

La Paix redevient un impératif majeur.

### ***La paix ne tombe pas du ciel, elle se travaille***

La paix n'est pas naturelle, elle exige du travail, elle s'apprend, elle s'enseigne. De Gaulle nous a appris que, selon lui, elle se construisait en trois étapes : « la détente, l'entente et la coopération ». La lucidité, la conscience des menaces est nécessaire au retour de l'esprit de paix. Chaque nation dispose de plusieurs écoles de guerre, les écoles de Paix se font rares.

Le travail est d'abord un travail de culture pour comprendre les autres, parler leurs langues, connaître leur histoire, exprimer le respect. L'importance du contexte, pour la diplomatie, la rend peu compatible avec Twitter. Évidemment la culture ne doit pas être un obstacle à l'audace, à l'innovation, à la création de chemins et d'initiatives diplomatiques nouvelles qui sortent des procédures traditionnelles.

Il faut surmonter les routines diplomatiques. Cet enjeu est très concret pour Antonio Guterres qui s'engage avec détermination dans une réforme de l'ONU.

Ce travail de Paix concerne toutes les générations mais doit commencer par la petite enfance. C'est l'objet du Smart Peace Prize décerné par les leaders pour la Paix. Nous souhaitons en effet encourager les initiatives qui valorisent l'esprit de paix dans les structures de l'enfance, partout dans le monde.

La pédagogie de la Paix doit être une ambition collective. C'est l'ambition de notre « Université Itinérante de la Paix ». À chaque étape, Leaders pour La Paix développe 5 programmes (la conférence exécutive, l'amphi jeunes, le Peace lab, les lectures et le devoir de suite) qui permettent des sessions de trois jours de l'UIP. Ce travail de paix doit s'appuyer sur la mobilisation de publics dont jusqu'ici l'expression était insuffisante notamment les femmes et les jeunes.

Pour « *Concilier la réalité de la compétition et l'impératif de la coexistence* » (H. Kissinger) il faut beaucoup de travail.

### ***La violence et la guerre sont sœurs jumelles***

La paix et la violence sont des sœurs jumelles. Elles peuvent avoir des tailles différentes, elles ont le même caractère. Toutes les deux ont le même rêve, détruire celui qui est vécu comme l'adversaire. Il faut déconstruire l'autre.

L'une et l'autre se légitiment. Chacune peut être le dépassement de l'autre.

Quand cette proximité est reconnue il apparaît clairement que la violence prépare la guerre. Lutter pour la Paix c'est d'abord combattre la violence, sous toutes ses formes.

La haine prenant des formes nouvelles, la violence change aussi de visage. Tel est le cas, par exemple, d'une nouvelle violence, la « violence numérique ». La colère, la souffrance, la peur, mais aussi l'anonymat sont des facteurs aggravants de cette violence.

La Paix que nous voulons ce n'est pas « la Paix de Munich » c'est la paix qui cherche, dans la civilisation, l'antidote à la violence. Le travail de paix doit évidemment s'appliquer au source de la violence notamment les inégalités et la soif de reconnaissance. Les dividendes de la Paix doivent atteindre les peuples pour qu'ils renoncent à la violence.

### ***La maison du dialogue c'est le multilatéralisme***

En politique le bilateralisme se confond souvent avec le rapport de force et quand il trébuche une seule issue s'impose, l'unilatéralisme. Évidemment le dialogue avec l'adversaire, le « Smart dialogue », est le plus difficile mais aussi peut-être le plus fertile. C'est un pari. En revanche le Multilatéralisme est moins risqué, c'est le dialogue généralisé, celui qui peut éviter l'affrontement.

La vérité est que pour résoudre un conflit la diplomatie et la politique sont, au total, plus efficaces que les interventions militaires (exemple de l'Irak ou de la Libye). La diplomatie peut être la science du multilatéralisme. Elle peut être aussi un art, comme l'écrit Dominique de Villepin « *la diplomatie est un art en soi qui commence à l'intérieur de chacun* », pour se faire il faut donc chasser le manichéisme et le sectarisme.



Aujourd'hui le multilatéralisme est remis en cause par l'unilatéralisme de quelques grandes puissances mais aussi parfois par l'impuissance des organisations multilatérales. Mais au total mieux vaut réformer les structures plutôt que d'assassiner le dialogue. Cela concerne autant le Conseil de sécurité que l'OMC ou l'UNESCO. Pour cette raison Leaders pour la Paix a mené des missions à New-York et à Genève pour explorer les voies de progrès du multilatéralisme. Il y a dans l'écosystème genevois quelques raisons de ne pas perdre espoir.

Le rapport annuel 2019 de LPP, rédigé par l'ambassadeur Pierre Vimont, porte justement sur le renouveau du multilatéralisme. Il est débattu par les Leaders pour la Paix lors de notre conférence annuelle à Paris les 13 & 14 mai 2019.

**Jean-Pierre Raffarin**





# RAPPORT 2019 POUR LE FORUM LEADERS POUR LA PAIX

Dans la lignée des travaux menés depuis sa création, le Forum des Leaders Pour La Paix publie cette année son nouveau rapport annuel en maintenant la démarche qui l'anime depuis le départ : analyser l'état du monde en restant au plus près des réalités sur le terrain ou dans les lieux de décisions ; mettre en lumière une question particulière que le Forum considère importante pour la promotion de la paix et de la stabilité dans le monde.

Cette année, le rapport a fait le choix, dans le cadre de cette double approche, de mettre l'accent sur deux thématiques :

- Une réflexion sur **l'ordre multilatéral** depuis 1945 au moment où celui-ci rencontre des difficultés qui remettent en cause jusqu'à sa survie même. Dans ce contexte de tension, ce rapport entend réaffirmer l'importance du multilatéralisme et examiner les moyens de lui assurer une nouvelle dynamique. À partir des efforts déjà conduits pour surmonter les obstacles actuels, il cherchera à tirer les leçons des succès et des échecs constatés et travailler à la relance d'une gouvernance multilatérale plus efficace.
- Une analyse plus spécifique sur la question de **la sécurité régionale**, considérée comme l'une des approches possibles pour relancer la démarche multilatérale. Dans ce cadre, le rapport s'attachera plus particulièrement au cas de la sécurité collective en **Europe** pour mieux apprécier si l'esprit et les principes qui ont conduit aux accords d'Helsinki en 1975 peuvent trouver une nouvelle raison d'être aujourd'hui et à quelles conditions un tel projet aurait des chances de réussir.

## EXECUTIVE SUMMARY

L'ordre multilatéral mis en place après 1945 est aujourd'hui remis en cause. Face aux défis de plus en plus complexes qu'il doit affronter, il paraît frappé d'inefficacité. Face à la multiplication d'acteurs de plus en plus présents sur la scène internationale, sa légitimité est contestée. Enfin, face au regain de nationalisme observé dans de nombreux pays qui imputent directement à l'action du multilatéralisme leurs difficultés économiques et sociales, ses réactions semblent trop souvent mal calibrées.

Faut-il en conclure que le multilatéralisme est condamné ? Ce serait une erreur car, en dépit de ses faiblesses, l'ordre multilatéral actuel a permis de promouvoir un monde fondé sur le droit et de faire progresser la cause de la paix et de la prospérité plus qu'on ne le dit en général. Par ailleurs, les appels au retour à une forme d'indépendance nationale exclusive semblent ignorer que multilatéralisme et souveraineté, loin d'être en concurrence, doivent se servir de leur complémentarité pour aboutir à une souveraineté capable de délivrer stabilité et croissance.

Pour retrouver le chemin d'une nouvelle dynamique, l'ordre international a donc besoin d'agir à plusieurs niveaux. Il doit d'abord relancer un processus d'inclusivité pour surmonter l'opposition entre l'Ouest et les autres partenaires du Sud qui se plaignent de cette prépondérance occidentale. Il lui faut aussi renforcer son action de prévention pour gérer au plus tôt les crises qui menacent. Il doit enfin établir un nouvel espace politique pour sortir du vase clos dans lequel il s'est souvent enfermé et convaincre les opinions nationales qu'il se préoccupe de leurs problèmes concrets.

Au-delà de ces chantiers, une autre démarche possible pour relancer le multilatéralisme doit miser sur la sécurité collective au niveau régional. Une telle approche aurait le mérite de replacer les efforts de paix dans une stratégie de long terme capable de prendre en compte les causes profondes des conflits en cours. Elle pourrait aussi mieux prendre en compte la diversité des acteurs en jeu (États, sociétés civiles, acteurs non-étatiques) et adapter son action en conséquence.

Appliquée au cas de l'Europe, cette approche par la sécurité collective pourrait renouer avec l'esprit d'Helsinki qui s'est progressivement estompé depuis 1975. Elle contraindrait les partenaires européens à réfléchir ensemble à une future architecture de sécurité pour l'ensemble du continent en même temps qu'elle pourrait les encourager à établir des mesures de court terme pour recréer un climat de confiance entre eux.



## DES CLÉS POUR RELANCER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE L'ORDRE MULTILATÉRAL

Rarement depuis sa mise en place après la fin de la deuxième guerre mondiale, l'ordre international n'a paru aussi bousculé, ébranlé, menacé.

Fondé par les puissances victorieuses au sortir de la deuxième guerre mondiale et largement inspiré par les États-Unis, cet ordre international a cherché à corriger les faiblesses du système multilatéral mis en place pendant la période de l'entre-deux guerres et qui n'avait pu empêcher la montée des tensions et le retour d'un affrontement planétaire. Il s'est construit à partir de 1945 selon une approche graduelle qui, au fil des ans, a élargi le noyau dur des premières institutions internationales. Ce multilatéralisme s'est progressivement renforcé, diversifié, complexifié, au point de devenir un véritable système de gouvernance en charge des défis qui assaillent le monde dans tous les domaines (sécurité, développement, commerce, droits de l'homme, environnement,...). Il s'est également régionalisé à travers des institutions qui ont repris à leur niveau l'ensemble des objectifs et les actions de l'ordre multilatéral.

Pendant de nombreuses années, les résultats ont été à la hauteur des attentes. La fin de la guerre froide, le recul de la pauvreté sous l'effet du développement économique, spectaculaire dans le continent asiatique mais non moins remarquable dans certains pays d'Afrique et d'Amérique latine, les avancées de la science et de la technologie, tous ces développements ont concouru, chacun dans son domaine, à créer le sentiment d'un progrès irréversible, gage de prospérité et de stabilité pour tous.

### La contestation de l'ordre multilatéral

Ce paysage aujourd'hui se désagrège. Plus rien de ce qui a fait le succès de cet ordre libéral mondial de l'après-guerre ne tient :

- La notion d'**ordre** tout d'abord semble remise en cause devant la multiplication des conflits dans le monde. C'est l'efficacité du système multilatéral qui est mis en doute.
- Le **caractère universel** de la gouvernance multilatérale est désormais contesté par les nouvelles nations émergentes qui en soulignent la nature déséquilibrée à cause de choix initiaux trop favorables aux intérêts des puissances occidentales. Le Sud n'accepte plus la vision du multilatéralisme telle qu'établie par le Nord.
- **L'inspiration libérale** qui a longtemps dominé se heurte aux réalités de pouvoirs nationaux de plus en plus autoritaires qui se présentent en défenseurs de leur souveraineté face à l'ordre multilatéral.

L'ensemble de ces évolutions dans le paysage mondial aboutit à un système hybride, sans réel leadership, et dans lequel se développe une tension permanente entre la globalisation des risques et la multiplication des conflits. S'agit-il d'une phase de transition laborieuse dont le multilatéralisme sortira en fin de compte renforcé ou assiste-t-on au contraire à une lente désintégration du système né en 1945 ? Il est difficile à ce stade de le dire mais c'est en tout cas un phénomène de fragmentation croissante de l'ordre mondial que nous observons aujourd'hui, face à la difficulté pour celui-ci de répondre à trois évolutions de fond qui portent atteinte à son efficacité :

- **la multiplication des pôles de pouvoir** dans le monde,
- **la diversification** des défis,
- **une souveraineté nationale** de plus en plus revendiquée.

### *Le multilatéralisme face au monde multipolaire*

Il y a d'abord dans l'ensemble du monde **l'émergence de nouveaux pôles de pouvoir** qui veulent avoir leur mot à dire et sont décidés à jouer pleinement leur rôle dans les crises où leurs intérêts nationaux sont en jeu. Ce sont les nouveaux acteurs de la scène internationale, qu'ils soient globaux comme la Chine ou régionaux comme la Turquie, l'Arabie Saoudite ou l'Iran au Moyen-Orient, le Brésil ou le Mexique en Amérique latine, l'Afrique du Sud ou le Nigéria en Afrique. Ceux-ci exercent une influence grandissante dans les conflits en cours. Faute d'avoir leur place reconnue dans les instances internationales, ils façonnent ailleurs leurs propres canaux d'influence et d'action et se rendent incontournables dans les conflits qu'ils estiment menaçants pour leurs intérêts.

Les organisations internationales peinent à s'adapter à cette nouvelle réalité, donnant par là même **l'impression d'une perte de légitimité** et d'un décalage grandissant face aux évolutions en cours. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies, qui demeure l'organe central pour régler les crises et faire prévaloir la paix, se caractérise aujourd'hui par une incapacité croissante à décider. **Les raisons de ce blocage** sont connues : des difficultés grandissantes pour se mettre d'accord sur des textes concernant les crises en cours, en particulier sous l'effet d'un **usage répété du veto** par certains des membres permanents ; **l'épuisement de la formule des envoyés spéciaux** dont les efforts sur le terrain, pourtant respectables et méritoires, nourrissent un découragement grandissant ; plus généralement, **l'attitude des grandes puissances** qui soutiennent souvent des positions contraires aux principes de base du multilatéralisme dont elles devraient être les premiers garants.

Derrière ce constat se dessine **le nouvel équilibre géopolitique** de la multipolarité que la gouvernance des Nations Unies a **le plus grand mal à prendre en compte**, faute d'avoir réalisé les ouvertures nécessaires pour rendre ses organes de décision plus représentatifs du nouveau rapport de forces dans le monde. Les tentatives entreprises à cette fin autour d'une redéfinition de la composition du Conseil de Sécurité ou de l'usage du veto n'ont pas, pour le moment, abouti en l'absence d'un engagement ferme de tous les membres permanents du Conseil de Sécurité. S'y ajoute

plus récemment la critique de fond adressée par l'actuelle administration américaine à l'encontre du principe même de l'approche multilatérale. Venant du pays qui a inspiré et fondé le multilatéralisme, cette remise en cause et la préférence affichée pour une voie bilatérale et transactionnelle ne font bien évidemment que compliquer la recherche d'une solution.

Ces blocages ne sont pas sans rappeler la situation qui prévalait pendant la guerre froide. Mais le phénomène aujourd'hui prend un tour plus complexe du fait du nombre croissant de parties prenantes à ces conflits et de la nature des divergences en jeu. Celles-ci ne sont plus d'ordre strictement idéologique comme au temps de l'affrontement Est / Ouest mais relèvent d'une logique liée aux intérêts nationaux des pays en cause. Le désordre actuel témoigne à sa manière que le monde multipolaire n'est pas encore parvenu à accoucher d'un nouvel ordre multilatéral qui en serait la traduction naturelle et le gage de davantage de stabilité.

### ***Le multilatéralisme face aux nouveaux défis***

Ces difficultés sont accrues par l'impression d'un ordre international en déphasage avec les réalités du monde. L'existence de **nouvelles problématiques et de nouveaux acteurs** demande à l'évidence au système international un effort d'adaptation qu'il n'est pas encore parvenu à maîtriser avec toute l'efficacité nécessaire.

Ainsi la prise en compte des questions liées à **l'environnement** a conduit à la mise en place au sein du système multilatéral d'agences spécialisées et de conférences de négociation dédiées à la lutte contre les dérèglements climatiques. Mais les accords internationaux qui sont issus de ce processus de décision s'imposent laborieusement et leur mise en œuvre trop souvent piétine ou accuse des retards préoccupants. Les engagements inscrits dans l'Accord de Paris lors de la COP 21 restent encore très largement ignorés dans les faits et les instances mises en place pour assurer le suivi manquent de moyens pour faire respecter ces engagements. Dans le domaine de **la sécurité**, les nouvelles menaces introduites par **les « cyber attaques »** ont bien été repérées par les Nations Unies mais leurs efforts conduits jusqu'à maintenant pour établir des règles acceptables par tous n'ont pu aboutir. En matière de limitation des **armes de dissuasion massive**, l'apparition de nouvelles puissances nucléaires militaires et les progrès technologiques considérables, qui ont augmenté de manière exponentielle la vitesse et la précision de ces armements, exigent désormais une nouvelle génération d'accords stratégiques ; mais de telles négociations sont actuellement dans l'impasse.

Dans le même temps, les conflits actuels voient émerger un nombre croissant **d'acteurs non étatiques** qui prennent une responsabilité prépondérante dans le développement de ces crises. Qu'il s'agisse des milices armées, des groupes hybrides à la fois civils et militaires, des autorités municipales dont les pouvoirs se trouvent souvent démultipliés à la suite de l'impuissance du gouvernement central ou encore des autorités administratives exerçant un pouvoir de fait sur le terrain, ces phénomènes de plus en plus fréquemment observés dans les confrontations actuelles posent aux institutions internationales un problème d'adaptation à des **conflits de nature asymétrique** et à une certaine forme de **privatisation de la violence**. Faut-il choisir la confrontation directe armée face à des affrontements qui sortent des règles

de la guerre classique ? Doit-on au contraire trouver de nouveaux types d'actions et accepter le principe de négociations avec des interlocuteurs non reconnus au plan international ?

### ***Le multilatéralisme face à la souveraineté nationale***

Au niveau national, c'est-à-dire à l'autre extrémité de la chaîne de décision, apparaissent des **forces politiques intérieures** qui se révoltent également contre l'ordre globalisé, perçu de manière croissante comme le promoteur d'un processus générateur d'inégalité entre les nations et au sein même de celles-ci. Appelés populistes, illibéraux ou tout simplement nationalistes, ces mouvements revendiquent **le retour à une souveraineté nationale sans partage** au nom de la remise en cause de l'ordre multilatéral tenu pour responsable des difficultés économiques actuelles (perte de pouvoir d'achat, déclin des services publics, désindustrialisation...). Cette arrivée au pouvoir dans de nombreux pays de dirigeants nationalistes porteurs d'une colère sociale dirigée directement contre le système multilatéral ouvre un **nouveau front de contestation** beaucoup plus difficile à maîtriser car il confronte le monde diplomatique à des mouvements politiques et sociaux qui relèvent d'une autre logique de rapports de force. Plus fondamentalement encore, il oblige l'ordre multilatéral à mieux prendre en compte les inquiétudes des sociétés civiles et à engager un dialogue avec elles.

Le phénomène n'est pas entièrement nouveau ; les exemples dans le passé de positions diplomatiques influencées par des considérations de politique domestique sont nombreux. L'originalité de nos jours tient au fait que c'est **le mouvement même de globalisation qui est au cœur de cette contestation** et qui conduit de plus en plus de dirigeants nationaux à infléchir leurs positions internationales pour prendre en compte ces révoltes sociales. Les réorientations observées dans la diplomatie américaine depuis **l'élection du Président Trump**, l'effet d'imitation que celle-ci induit dans d'autres diplomaties inspirées par le même élan nationaliste, l'importance prise par le **thème de l'immigration** dans les discussions multilatérales pour répondre aux crispations des opinions publiques nationales sont en large partie issues des révoltes de forces politiques intérieures, de moins en moins disposées à accepter les inégalités et les ruptures induites par l'ordre globalisé. La popularité de dirigeants politiques qui remettent ouvertement en cause les principes sur lesquels ont été bâties depuis la Convention de Genève les **politiques de soutien aux réfugiés** témoignent de cette pression grandissante pour se libérer des règles établies par l'ordre international. Le même constat est vrai dans le **domaine commercial** où l'inspiration du libre-échange qui a longtemps régi les accords internationaux subit le contrecoup des appels à la réciprocité et à la protection des groupes sociaux affectés par la concurrence déloyale.

Le multilatéralisme n'est plus uniquement perçu comme une source de progrès et de prospérité. Il est vu aussi par les populations comme un carcan qui porte atteinte aux intérêts nationaux et cette inclination est exploitée par les mouvements politiques d'inspiration nationaliste. Cette évolution est largement d'inspiration économique mais elle transparaît également dans le domaine politique comme on a pu le voir dans le débat autour de **l'accord de paix en Colombie** ou, aux **Pays Bas**,

de l'accord d'association avec l'Ukraine. Bien évidemment, la décision du Royaume Uni de quitter l'Union européenne et les difficiles débats auxquels le **Brexit** donne lieu au Parlement britannique illustrent de manière éclatante comment un système multilatéral comme celui de l'intégration européenne peut devenir un objet central de contestation dans le débat politique.

## Faut-il sauver le soldat multilatéral ?

Ce sentiment dominant d'un ordre multilatéral en désarroi peut être source d'inquiétude pour certains et motif d'espoir pour d'autres, selon qu'on considère les fractures actuelles comme les signes avant-coureurs d'une transformation en profondeur ou, au contraire, d'une lente désintégration. Certains, en se référant à l'observation faite en son temps par Antonio Gramsci<sup>1</sup>, préféreront y voir l'un de ces moments inévitablement ouverts aux désordres quand l'histoire hésite entre la fin d'un monde ancien et l'émergence d'un monde nouveau.

### *Le multilatéralisme est-il encore pertinent ?*

À défaut de pouvoir prédire avec certitude l'avenir du système multilatéral, il peut être utile de s'interroger sur sa pertinence même dans le monde d'aujourd'hui. Sa contestation par ses détracteurs au motif de son inefficacité peut en effet conduire à remettre en cause le principe même de son existence, jugée désormais inadaptée aux nouveaux défis du monde global. **Faut-il donc condamner l'ordre multilatéral ou, au contraire revendiquer la nécessité d'une gouvernance internationale ?**

De nombreux critiques du multilatéralisme sont prêts à faire le deuil du multilatéralisme et à considérer ce système comme dépassé. Certaines voix parmi les grandes puissances nous y invitent en considérant qu'au fil des ans une confusion s'est instaurée entre la fin et les moyens et que **le multilatéralisme**, en développant à l'excès processus et procédures, **est devenu progressivement une fin en soi**. La critique n'est pas sans fondement : l'ordre multilatéral a pu nourrir au fil des ans des travers bureaucratiques qui ont fini par se substituer à un vrai dessein politique. Par lassitude, excès de pression ou manque de créativité, le système multilatéral s'en remet trop souvent à des recettes diplomatiques éprouvées qui ne possèdent plus l'élan nécessaire pour apporter des solutions innovantes.

### *Des acquis à ne pas sous-estimer*

Pour fondé qu'il soit, ce reproche aboutit en réalité à justifier la dérive actuelle qui favorise le retour aux rapports de force bilatéraux et aux accords purement transactionnels. Il conforte ainsi l'idée que c'est **la puissance qui prime** et qu'un accord a forcément un gagnant et un perdant (« zero sum game »). Il tend par ailleurs à **ignorer les apports bénéfiques** que le multilatéralisme a introduits en codifiant les principes de base de la société internationale pour limiter la loi du plus fort et jeter les fondements d'une vraie sécurité collective. Ce ne sont pas

1. *Le vieux monde se meurt, le nouveau monde tarde à apparaître et dans ce clair-obscur surgissent les monstres* dans les Cahiers de prison.

seulement les méthodes multilatérales qui sont ainsi remises en cause ; ce sont aussi les principes mêmes qui sont à la base du système multilatéral depuis la défense des droits de l'homme jusqu'à la promotion du développement durable ou le combat contre les dérèglements climatiques.

Cette sous-estimation des bénéfices tirés du multilatéralisme ne peut que conforter la dérive actuelle qui aboutit ainsi à la remise en cause de plus en plus ouverte du droit international ou des accords longtemps considérés comme des progrès significatifs. Les conventions sur **l'interdiction de l'usage des armes chimiques** sont de moins en moins respectées, comme on le voit en Syrie où l'on peine à tracer les violations répétées de ces textes. Le droit humanitaire est aujourd'hui très largement bafoué, notamment dans les guerres civiles en cours en Syrie, au Yémen ou dans le Soudan du Sud. **L'aide humanitaire** devient même l'enjeu d'affrontements politiques directs, comme dans la crise du Venezuela. Quant aux décisions rendues par la **Cour Internationale de Justice** ou les tribunaux d'arbitrage, elles sont ouvertement contestées. Même **les accords en bonne et due forme** conclus avec **l'Ukraine** en 1991 pour garantir sa nouvelle souveraineté ou avec **l'Iran** en 2015 pour encadrer son programme nucléaire ont été brutalement remis en cause.

Une certaine forme de **consensus** qui prévalait jusqu'à maintenant dans les enceintes multilatérales **commence à s'éroder**. Ce qui semblait « acquis » est désormais contesté, comme la mise en œuvre de l'agenda 2030 pour les **objectifs de développement durable** et leur financement ou **l'Accord de Paris** sur les changements climatiques. Et les paramètres de paix longtemps acceptés par tous, comme dans le cas du **processus de paix au Moyen Orient**, sont aujourd'hui lentement remis en cause dans une forme d'impuissance générale et en l'absence de véritable discussion de peur qu'un débat ne conduise à un recul des acquis obtenus dans le passé. Ainsi l'on préfère de plus en plus aujourd'hui le silence à un authentique échange d'arguments. Le risque en la matière est bien que les principes et les règles de droit, considérés jusqu'à présent comme intangibles, perdent peu à peu de leur vigueur avec le danger additionnel que les nations s'habituent lentement à ce nouvel état des choses.

### ***Multilatéralisme et souveraineté***

L'ordre multilatéral reste le meilleur garant de la stabilité. On peut même avancer que ses faiblesses actuelles, en multipliant les tensions et les crises, confirment largement ce constat. De fait, le monde global dans lequel nous vivons ne peut faire l'économie d'une coopération entre États tant l'interdépendance entre leurs intérêts respectifs demande en permanence un minimum de coordination. Que celle-ci soit bilatérale, régionale, continentale ou universelle, elle témoigne dans chacun des cas d'une réalité où **la puissance publique nationale** ne possède plus à elle seule **les moyens suffisants** pour **faire face aux défis de notre temps** : crises financières, terrorisme, changements climatiques, transition énergétique, pandémies sanitaires, innovations technologiques, flux migratoires, sont autant de développements qui requièrent un traitement collectif. La meilleure méthode pour en assurer le succès peut faire l'objet de désaccords mais le principe même de la coopération est aujourd'hui difficilement contestable.

On a longtemps opposé les progrès du multilatéralisme à la volonté des États de protéger leur souveraineté. Mais, en réalité, **multilatéralisme et souveraineté nationale ne sont pas antagonistes** ; ils sont **complémentaires**. À la base de l'indépendance des États, il y a leur capacité à contrôler les événements qui impactent ces deux biens publics essentiels que sont la paix et la prospérité et qui sont à la base du contrat social passé avec leurs populations. Or la réalité des rapports de force dans le monde actuel démontre quotidiennement que cette capacité-là ne peut s'exercer, dans le monde hyper-connecté d'aujourd'hui et avec l'interdépendance qu'il implique, qu'à travers une forte coopération internationale. Cette vérité-là vaut pour tous, y compris pour les plus grandes puissances qui ne peuvent en réalité se passer d'alliances ni espérer se satisfaire d'une fuite vers des formes d'autarcie. Les conflits militaires actuels comme les guerres commerciales démontrent chaque jour que les plus puissantes nations rencontrent très vite les limites de leurs puissances quand elles sont isolées.

Par conséquent, **le problème du multilatéralisme** ne se trouve pas dans son principe dont la justification paraît chaque jour davantage confortée face aux défis du monde globalisé ; il est dans **son fonctionnement** et dans **l'affaiblissement de la volonté politique des nations** pour en défendre l'action. Les causes de cette situation actuelle sont connues et ont été déjà mentionnées : les hésitations de l'Amérique à continuer d'assumer son rôle de leader mondial, le retour de la politique de puissance incarnée par les rivalités entre les grands acteurs globaux, la multiplication des acteurs, la complexité des défis que notre planète affronte aujourd'hui. L'addition de ces facteurs a conduit à perdre de vue le potentiel du multilatéralisme et la contribution qu'il peut apporter pour garantir la stabilité. C'est à une forme de **retour aux sources de l'ordre multilatéral** qu'il faut se consacrer pour lui rendre son élan originel et son efficacité.

## Vers une relance de la dynamique multilatérale

Les faiblesses de l'ordre multilatéral ne sont pas passées inaperçues. Elles ont même fait l'objet d'efforts répétés pour y porter remède. Mais les résultats pour le moment n'ont pas été à la hauteur des ambitions ; les blocages demeurent et les conflits qui se sont multipliés dans le monde depuis près de vingt ans donnent le sentiment d'un multilatéralisme qui a perdu le contrôle.

Comment remédier à cette situation ? L'une des manières pour y parvenir pourrait être, face aux trois carences actuelles du système décrites plus haut, de proposer des actions précises et concrètes :

- **la relance par l'inclusivité** pour répondre à la multiplicité des acteurs,
- **l'effort vers plus de prévention** pour s'élever à la hauteur des défis de notre temps,
- **la mise en place d'un nouvel espace politique** pour engager le dialogue avec les sociétés civiles.

### *La relance par l'inclusivité*

La nécessité de prendre en compte la fragmentation de la communauté internationale est essentielle. Il faut reconnaître **les nouveaux acteurs de la scène internationale** pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des acteurs du nouvel ordre multilatéral auxquels il faut donner une place à la mesure de leur rôle croissant et, par là même, leur faire assumer une responsabilité nouvelle au sein de la gouvernance multilatérale .

Dans cette perspective, l'une des voies pourrait consister de manière plus systématique à **associer**, dans le cadre d'initiatives multilatérales, **des pays qui ne sont pas souvent sollicités** et qui sont pourtant susceptibles d'apporter un concours utile. En complément des traditionnels membres permanents du Conseil de Sécurité, l'apport d'autres nations pourrait être plus régulièrement recherché. Cette pratique a déjà **des précédents** : on l'a vu, par exemple, pour la négociation de **l'accord nucléaire avec l'Iran** où l'Allemagne a été associée dès le départ aux deux membres permanents européens du Conseil de Sécurité et a continué de participer aux discussions quand les trois autres membres permanents ont rejoint le groupe. D'autres formats innovants sont apparus également sur d'autres dossiers, en Asie avec le « groupe des Six » pour la **Corée du Nord** ou en **Afrique** avec certains pays voisins de la région des **Grands Lacs**.

Il pourrait donc être procédé de la même manière pour d'autres crises qui sévissent actuellement, comme au **Moyen Orient** où des pays de la zone ou proches de celle-ci pourraient jouer un rôle utile, compte tenu de leurs connaissances et de leurs liens dans la région. Un élargissement du Quartet, actuellement en charge du processus de paix, pourrait permettre de lui donner un nouveau souffle alors que cette enceinte semble aujourd'hui dans l'impasse. Il pourrait en être de même dans les efforts actuellement menés pour sortir de la crise au **Yémen** ou pacifier la **Corne de l'Afrique** : l'appel à des partenaires comme la Chine, l'Inde ou l'Afrique du Sud pourrait apporter du sang neuf au processus.

**Cette recherche de partenariats** introduirait des formats originaux par rapport au traditionnel recours aux membres du P5 ou du P3. Elle serait susceptible de **renouveler les habituels schémas de pensée** et d'explorer des voies nouvelles pour sortir des blocages actuels. Cette démarche, déjà en vigueur avec certaines organisations régionales comme l'Union africaine, gagnerait à être étendue pour encourager un nombre croissant de pays à prendre leur part de responsabilité dans la gestion des crises. Elle aurait en parallèle l'avantage d'établir **des nouvelles habitudes de travail en commun** et de changer ainsi certaines idées reçues. S'engagerait ainsi un processus qui pourrait constituer une première étape vers la réorganisation et la recombinaison des organes des Nations Unies et de ses agences.

### *L'effort vers plus de prévention*

Dans le même esprit, une autre piste de réflexion pourrait mettre l'accent sur **la prévention des conflits**. Cette priorité est partagée par tous. Le Secrétaire Général des Nations Unies en a fait l'un des thèmes majeurs de son agenda politique et chacun s'accorde à reconnaître qu'il est préférable **d'arrêter à la source** l'amorce d'une crise plutôt que de s'épuiser ensuite à éteindre l'incendie. En outre, les caractéristiques des conflits actuels, qui sont souvent des **guerres par procuration** aux ramifications

si complexes qu'elles n'offrent plus de prise à un accord, militent pour une action rapide quand les premières tensions apparaissent et que les risques d'un engrenage irréversible menacent.

La difficulté tient à la **mise en œuvre de ce principe d'action**. Dans son rapport de l'an passé, le Forum avait proposé des pistes de réflexion : renforcer en amont le travail d'analyse, établir des systèmes de pré-alerte, tirer les leçons des crises passées pour agir à temps. Ces propositions restent valides mais toute action de prévention court toujours le risque, en particulier dans les situations de guerre civile, d'être accusée par le pays en cause **d'ingérence dans ses affaires intérieures**. Face aux retombées hors des frontières de conflits civils comme au Venezuela ou en Syrie, il est difficile pour les pays voisins de ne pas réagir : les trafics de toutes sortes qui ignorent les frontières ou l'exil massif de réfugiés portent en eux le risque de déstabiliser des régions entières. Mais cette légitime préoccupation de sauvegarder sa propre stabilité **ne saurait justifier** un objectif caché de **changement de régime** comme on l'a trop souvent vu par le passé.

Il faut parvenir à surmonter cette contradiction si l'objectif est bien de promouvoir le principe de prévention mais il convient de le faire avec discernement. L'un des moyens de se prémunir contre le risque d'interférence est de **définir des critères** reconnus pour préciser l'action éventuelle à entreprendre. En particulier, pour définir une ligne d'action réaliste et aussi peu contestable que possible, **la dimension régionale** devrait être privilégiée en prenant en compte les **risques de déstabilisation** dans la région, les **menaces d'intervention** des pays voisins, la **mobilisation** effective ou potentielle des **organisations régionales** ou encore les **efforts de médiation** déjà entrepris. Cette approche pourrait éviter **l'immobilisme** qui menace trop souvent le multilatéralisme. C'est d'ailleurs l'une des priorités que s'est fixée l'actuel Secrétaire général des Nations Unies en érigeant le principe d'action en règle de base pour dépasser la paralysie grandissante du système.

Si la prévention des conflits est reconnue comme une priorité, il faut se donner les moyens de la promouvoir. Une option possible pourrait viser à mettre en place auprès du Secrétaire général des Nations Unies une **unité de gestion de crises**, légère, flexible, comprenant un personnel représentatif des différentes régions du monde pour constituer **un vivier de chargés de mission** capables de se mobiliser quand un risque de crise viendrait à se présenter. L'avantage de ce dispositif serait sa rapidité et sa capacité à établir le plus tôt possible une présence internationale sur place pour fournir des conseils, offrir une médiation et rechercher sans délai les voies d'un dialogue. Rien n'interdit la nomination par la suite d'un envoyé spécial dans le cadre des règles habituelles des Nations Unies pour conduire un processus de plus long terme. Mais une telle structure de gestion, opérationnelle et mobile, présenterait l'intérêt de pouvoir, dès les premiers signes de tension, souligner l'attention portée par les organisations multilatérales à une crise potentielle et marquer leur disponibilité à œuvrer pour empêcher toute escalade de la tension.

### ***La mise en place d'un nouvel espace politique***

Dans ce monde en surchauffe que nous observons aujourd'hui, l'interaction grandissante entre les volets interne et externe de l'action politique s'impose comme

la nouvelle réalité de la globalisation. Se dessine ainsi la nécessité d'intégrer ce nouveau phénomène que représente **l'irruption des débats politiques internes dans le système international**. Comme cela a déjà été mentionné, les préoccupations domestiques s'invitent de plus en plus à la table des négociations internationales tandis que les discussions au niveau mondial se retrouvent désormais au cœur des débats de politique intérieure. La **concurrence des pays émergents** avec son impact sur les industries américaines ou européennes ou les **conséquences des tensions** au Moyen Orient, en Amérique latine ou en Afrique sur les **flux migratoires** à destination des États-Unis, de l'Europe ou de certains pays d'Asie sont désormais des questions qui circulent avec une grande fluidité entre les enceintes multilatérales et les cercles politiques de chacune des nations du monde.

Le système multilatéral a pris conscience de cette **interpénétration**. Il n'en a pas encore tiré toutes les conséquences dans sa manière d'aborder ces questions et de leur apporter des réponses à la hauteur des attentes des opinions publiques. C'est avec cette préoccupation à l'esprit qu'il faut faire preuve d'innovation et mettre en place un espace politique ouvert à un débat public sur les dossiers du multilatéralisme.

**Dans les enceintes multilatérales**, il s'agit d'incorporer dans les discussions **les lignes de force des débats nationaux** pour éviter de donner le sentiment que les négociations diplomatiques sont désincarnées et trop éloignées des préoccupations quotidiennes des citoyens. Immigration, changement climatique, commerce équitable, développement durable sont autant de problèmes qui doivent être négociés en ayant à l'esprit leur possible impact sur la politique intérieure des pays partenaires. Il faut ainsi améliorer **les méthodes et pratiques diplomatiques** pour mieux intégrer les priorités qui sont au centre des débats de politique intérieure. Le travail de préparation au niveau des diplomates, préalable aux réunions au sommet, reste indispensable pour permettre une discussion sérieuse entre dirigeants. Mais il doit s'articuler plus étroitement avec les discussions qui se tiennent au niveau des leaders et qui sont de plus en plus influencées par des considérations de politique intérieure. Les difficultés rencontrées à l'automne dernier autour de la conclusion des négociations sur le « UN Global Compact for Migration » illustrent les limites du travail diplomatique lorsqu'il perd de vue les oppositions en présence et les termes essentiels d'un débat de plus en plus influencé par des préoccupations domestiques.

**Dans la vie politique des nations**, les problématiques de l'action multilatérale restent souvent mal connues, mal expliquées ou mal comprises. Ici c'est **un effort de pédagogie** qui s'impose pour traduire dans un langage simple les divergences existantes, les enjeux des affrontements en cours, les contraintes qui se présentent et les choix à faire. Faire prendre conscience aux opinions publiques de la part que peuvent prendre les organisations multilatérales dans la recherche de solutions à leurs problèmes quotidiens reste la manière la plus directe pour surmonter le procès fait par les défenseurs de la souveraineté nationale contre le multilatéralisme. Ce chantier relève d'abord de la responsabilité des pouvoirs publics nationaux mais les représentants du système multilatéral ne doivent pas rester à l'écart de ce travail de longue haleine.

Le multilatéralisme doit s'ouvrir à cette nouvelle réalité. Il ne peut plus vivre en vase clos et doit faire de son action un champ ouvert aux sociétés civiles des pays membres.

Cette approche renouvelée doit donc porter à la fois sur :

- **le contenu des discussions** qui doivent être plus en phase avec les problèmes ressentis par les citoyens,
- **les procédures multilatérales** qui doivent être plus ouvertes et transparentes pour faciliter la compréhension des débats,
- **les décisions** qui doivent davantage prendre en compte l'urgence de l'action pour créer de l'empathie avec les opinions nationales et donner le sentiment d'organisations à l'écoute,
- **la communication** enfin qui doit permettre un travail régulier d'information pour mieux expliquer aux opinions les progrès accomplis mais aussi les difficultés rencontrées par l'ordre multilatéral.

***En guise de conclusion :***  
***pour un vrai engagement en faveur du multilatéralisme***

L'ensemble de ces propositions n'a pas l'ambition de bouleverser la donne. Le chantier de la relance du multilatéralisme est une tâche de longue haleine. L'objectif ici est plutôt de définir une méthode et un état d'esprit pour aider le système multilatéral à surmonter, pas à pas, les blocages dont il est victime. Derrière cette réflexion se profile aussi un objectif plus ambitieux, celui de redonner aux acteurs du système international **l'envie de travailler ensemble**. La contestation de l'ordre multilatéral porte en germe le **risque du « chacun pour soi »** et la tentation pour certains acteurs globaux de promouvoir des **« multilatéralismes de remplacement »** avec des alliés de circonstance. Cette pente n'est pas sans attrait. Elle pourrait assurer à ces puissances une sphère d'influence sans doute plus réduite mais probablement plus confortable que dans des organisations à portée universelle. Elle pourrait aussi leur permettre de fixer des principes et des règles adaptés à leurs seuls intérêts propres. Mais le danger pour l'ordre multilatéral serait alors de **perdre sa vocation planétaire** et de voir l'acquis, représenté par des principes, des règles et des actions bâtis au cours des cinquante dernières années, s'étioler et lentement disparaître.

Il est par conséquent essentiel de **retrouver la volonté politique** qui a présidé par le passé à l'instauration du multilatéralisme. Il faut à cette fin que les principaux acteurs globaux et régionaux parviennent à s'entendre sur les voies et moyens d'une relance. Au moment où l'ordre multilatéral cherche les moyens de sa transformation, **c'est de politique dont il a le plus besoin**. Les recommandations faites ici ne visent qu'à faciliter cette prise de conscience et à définir un chemin possible pour favoriser une nouvelle dynamique multilatérale.

## LA SÉCURITÉ COLLECTIVE RÉGIONALE COMME INSTRUMENT DE STABILITÉ

Stabilité et sécurité vont de pair. Cet attelage a montré au cours de l'histoire son importance pour la préservation de l'ordre européen puis mondial. À leur manière, les traités de paix conclus dans les siècles passés entre les monarques européens constituaient les premiers efforts – souvent incertains – pour instaurer une forme de stabilisation. On a même présenté **le Traité de Westphalie**, au sortir de la guerre de Trente Ans, comme le premier exemple de pacte de sécurité collective quand bien même ce concept était encore très éloigné des mentalités de l'époque. Plus récemment, l'établissement de deux alliances militaires, à l'Ouest de l'Europe (**OTAN**) comme à l'Est (**Pacte de Varsovie**), a perpétué à sa manière pendant quarante ans, à travers l'équilibre de la terreur, une forme de stabilité sur le continent européen sans pour autant mettre un terme à une confrontation profondément antagoniste entre les deux blocs.

Dans le monde qui a succédé à cette période de la Guerre Froide, on a pu penser tout d'abord que la fin de l'affrontement entre l'Est et l'Ouest ouvrait une ère de stabilité qui marquerait le triomphe de la vision occidentale et la consolidation de l'ordre multilatéral tel que défendu par l'Ouest. Mais cette illusion s'est évanouie dès l'aube du siècle nouveau avec le choc **des attentats du 11 septembre** 2001. Le cortège de conflits et de désordres qui s'en est suivi (Afghanistan, Iraq, Libye, Syrie, Somalie, Sahel, etc.) a progressé en parallèle avec l'apparition de nouveaux centres de pouvoir animés par des acteurs régionaux ou mondiaux qui ont commencé à modeler l'ordre multilatéral selon leurs intérêts propres. **L'instabilité grandissante** qui en découle paraît hors de contrôle. Elle conduit à s'interroger sur **les moyens à la disposition du multilatéralisme** pour retrouver un minimum de **stabilité**.

À la lumière de l'expérience acquise au cours des soixante dernières années, les options en la matière pour le système multilatéral ne sont pas infinies. Il peut **soit réformer sa gouvernance** à travers une révision en profondeur de son organisation et de son fonctionnement, **soit chercher à apporter des réponses** sur le fond des problèmes qui contribuent aujourd'hui au maintien des tensions. Cette deuxième voie implique alors un effort de longue durée pour aborder, cas par cas, les défis du monde global (de l'environnement à l'éducation en passant par le développement durable et la santé publique) en s'efforçant, dans chacun de ces domaines, d'avancer avec ténacité sans ignorer la complexité de cette ambitieuse feuille de route. À l'évidence, **les deux voies** de la réforme **doivent aller de pair** en espérant que leurs progrès respectifs contribueront à consolider la démarche d'ensemble.

Dans cette perspective, la question se pose alors de savoir si **l'approche par la sécurité collective** serait de nature à contribuer à un **regain de vigueur du multilatéralisme** et au retour de la stabilité. La notion de sécurité collective, dans

l'interprétation qui lui a été donnée pendant la Guerre Froide, a perdu beaucoup de sa pertinence dans le cadre du monde globalisé. Elle est aujourd'hui assez peu encouragée même si certains regrettent l'accalmie qu'elle a procurée pendant la période de l'affrontement Est/Ouest. Il est clair que la quête pour une sécurité collective renouvelée et adaptée aux défis de notre temps devra trouver de nouvelles formes. Plus précisément, en tenant compte des réalités du terrain, deux questions doivent être posées : l'une pour **mieux définir ce que pourrait être le contenu** d'une sécurité collective aujourd'hui ; l'autre pour apprécier si une **approche régionale** en ce domaine pourrait constituer l'option la plus efficace pour faire avancer un tel objectif.

## La sécurité collective aujourd'hui

La notion de sécurité collective a pris au cours des ans une définition de plus en plus large. Dans son acception initiale, ce concept s'entendait essentiellement comme un accord de type militaire par lequel les États signataires reconnaissaient que la sécurité de chacun d'entre eux est l'affaire de tous et justifie des engagements réciproques et une assistance collective. Ces arrangements pouvaient être de portée universelle ou simplement régionale.

### *L'approche intégrée*

Avec le temps, ce concept de sécurité s'est élargi pour englober également **des défis autres que les seules menaces militaires**, prenant ainsi en compte la nature de plus en plus variée des conflits modernes et de leurs causes. Aujourd'hui les promoteurs de l'objectif de sécurité collective n'hésitent plus à englober dans ce concept des préoccupations comme le **développement économique et social, l'État de droit, la bonne gouvernance, les droits de l'homme** ou **l'environnement**.

Le raisonnement derrière cette extension se nourrit du constat fait au cours des années passées que les **crises ont rarement trouvé de solution durable**, faute pour la communauté internationale de s'être attaquée sérieusement aux **racines des conflits**. Les institutions multilatérales ont pu développer, compléter, parfois même améliorer les processus de résolution des conflits ; elles se sont montrées en général moins convaincantes sur les **processus dits de post-conflit** en l'absence d'une forte mobilisation pour aller à la source de ces crises. Or les causes de la plupart de ces affrontements armés ont pour nom la mauvaise gouvernance, la pauvreté, les dérèglements climatiques qui engendrent sécheresse, malnutrition et déplacements de populations, les intolérances religieuses, les rivalités ethniques et d'autres fléaux encore. Le constat qui s'impose aujourd'hui est bien que la sécurité collective comme agent de stabilité passe par une **approche faisant appel à tous les instruments de la coopération internationale**.

Face aux obstacles rencontrés pour mettre fin aux crises en cours, le recours à des accords de sécurité collective, remettant ainsi en valeur un concept parfois oublié ou mésestimé dans le passé, est **une idée qui fait son chemin**. La multiplication des acteurs engagés dans des conflits qui se transforment de plus en plus en guerre

par procuration, la complexité des intérêts nationaux en jeu et des alliances nouées ou dénouées entre les uns et les autres, la diversité des problèmes à l'origine de ces conflits rendent de plus en plus problématiques les actions des organisations multilatérales et de leurs représentants. De fait, l'imbrication sans cesse plus étroite entre ces différents facteurs de tension crée aujourd'hui les conditions pour un recours utile à une approche intégrée.

### *Un possible retour en grâce*

C'est dans ce contexte que le thème de la sécurité collective peut trouver sa raison d'être comme le fil conducteur susceptible d'offrir une vision d'ensemble et de tracer un chemin de paix. **Le Moyen Orient** offre à cet égard une illustration éclairante des conséquences d'une absence de perspective dans les efforts en cours pour résoudre les crises de la région. Les conflits actuels en Syrie et au Yémen sont pris dans la logique des rivalités entre les États-Unis et la Russie, l'Iran et l'Arabie Saoudite, et les visées d'autres acteurs régionaux. Celles-ci s'infiltrèrent dans tous les abcès de la crise et produisent une multiplication de blocages. Malgré les tentatives actuelles de négociation dans diverses enceintes (processus d'Astana<sup>2</sup>, travaux de Genève sous l'égide des Nations Unies, sommet d'Istanbul à quatre<sup>3</sup>) et l'instauration d'accords locaux pour faire baisser la tension, ces efforts peinent à produire des résultats tangibles. Faute d'une perspective politique sérieuse, capable de ramener la stabilité dans la région, c'est un **sentiment d'impasse** qui domine et décourage les meilleures volontés. Dans un tel contexte, l'option d'un **pacte de stabilité pour l'ensemble de la région** pourrait nourrir la **vision à long terme** qui fait défaut. Cette sortie de crise « par le haut » offrirait un horizon dépassant les confrontations actuelles et assurerait un cadre de dialogue entre les différentes nations de la région. Elle pourrait en particulier mieux faire accepter et ainsi consolider les arrangements provisoires comme les cessez-le-feu locaux ou les zones d'évacuation dès lors que serait engagée dans le même temps la perspective d'un **accord à plus long terme pour un régime permanent de sécurité**.

Nul ne peut ignorer les difficultés d'une telle entreprise alors que les affrontements se poursuivent et qu'aucun des protagonistes ne semble disposé à faire preuve d'ouverture. Mais l'affichage d'un objectif plus ambitieux, **prenant en compte la source même du conflit**, introduirait une réflexion nouvelle qui peut contribuer à déverrouiller la situation.

Il est non moins évident que des démarches de même type dans d'autres régions du monde pourraient également favoriser la stabilité en tenant compte de leurs besoins sécuritaires propres. En **Afrique**, les difficultés rencontrées pour faire respecter, en **République Centrafricaine** ou au **Sud Soudan**, les accords de paix ou de cessez-le-feu, témoignent de la fragilité de ces arrangements. Elles plaident pour un engagement des acteurs directs du conflit ainsi que des pays voisins sur des objectifs à long terme, susceptibles d'enclencher un processus vertueux de non-ingérence de la part des pays voisins et d'engager une démarche par étapes qui

2. Le processus d'Astana regroupe la Russie, l'Iran et la Turquie.

3. Le sommet d'Istanbul a réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement la Russie, la Turquie, l'Allemagne et la France.

pourrait conduire dans un premier temps au désarmement et à la démilitarisation des groupes armés. Il pourrait s’y ajouter une assistance internationale durable pour sortir ces pays de leurs problèmes de développement. C’est la même approche qu’il faut promouvoir en **Asie** où les sorties de crise en **Afghanistan**, voire au **Myanmar**, devront, pour être efficaces, obtenir l’accord des pays voisins et être accompagnées d’une action concertée pour établir une forme de pacte de stabilité capable d’instaurer une paix durable.

## La pertinence de la dimension régionale

Les exemples présentés ci-dessus donnent du poids à l’idée que, pour renforcer leur chance de succès, de tels processus de sécurité collective ont probablement intérêt à privilégier un cadre régional. C’est en effet à ce niveau-là que les défis en matière de sécurité peuvent être perçus avec le plus d’acuité. C’est également dans l’espace régional qu’un **sentiment d’appartenance à une même communauté** prend tout son sens à travers les intérêts communs que les pays de la région ont tissé au fil des ans dans le domaine économique, commercial, social, culturel ou même religieux. Les initiatives de plus en plus nombreuses déployées au cours des années récentes en Afrique par **l’Union africaine** ou certaines organisations subrégionales pour installer des opérations de maintien de la paix (Somalie, Sahel) ou conduire des médiations visant à sortir de crises politiques délicates (République Démocratique du Congo, Guinée Equatoriale) ont prouvé que le partenariat régional pouvait constituer une base sérieuse pour une coopération multilatérale efficace.

### *Que pourraient contenir de tels accords régionaux de sécurité collective ?*

En s’inspirant des expériences passées, comme les accords d’Helsinki, pour l’Europe, et en tirant parti des organisations régionales comme l’Union Africaine ou l’ASEAN, une coopération régionale dans le cadre d’un accord de sécurité collective pourrait être répartie en trois domaines :

- **La sécurité** où **les grands principes de l’ordre multilatéral** seraient réaffirmés (respect de la souveraineté, de l’indépendance et de l’intégrité territoriale des États, non usage de la force, non-ingérence dans les affaires intérieures d’un autre État,...) et **des mécanismes de surveillance** pourraient être établis pour vérifier le respect de ces règles. Les dispositions pourraient être plus ambitieuses par la suite si les parties en étaient d’accord. On pourrait ainsi prévoir là où ils existent des **mécanismes de désarmement** et de **démilitarisation** pour les groupes armés non étatiques dont les effectifs pourraient être progressivement réintégrés dans les forces armées nationales. De telles dispositions ont connu dans le passé des succès divers ; ces expériences gagneraient donc à être mieux prises en compte pour rendre ces programmes plus performants.

Au-delà, **d'autres engagements de sécurité** pris par les États parties à ces accords pourraient être envisagés comme autant de mesures de confiance. Ils pourraient porter sur des échanges d'information, des **manœuvres communes**, des **mécanismes de pré alerte** ou des procédures de **liaison entre États-majors** pour prévenir tout risque d'incident (déconfliction). Si les parties le souhaitent, un tel régime de sécurité pourrait aussi porter sur les **aspects de sécurité nucléaire**, soit pour s'engager dans la voie d'une **zone de dénucléarisation** complète au niveau régional, à travers l'interdiction de toute présence d'arme nucléaire comme cela existe par exemple en Amérique latine, soit pour prévoir la **limitation et le contrôle de programmes nucléaires civils** existants, compte tenu de leurs risques de prolifération. En tout état de cause, le dispositif serait de nature évolutive en fonction de la consolidation de la confiance entre les États régionaux.

- **La coopération** prise au sens large porterait sur tous les domaines où les pays de la région souhaiteraient travailler ensemble (accord commercial, transports, recherche, environnement, énergie,...). Dans ce domaine, les organisations multilatérales pourraient apporter leur concours et prendre des engagements précis, y compris sur le long terme, pour fournir une assistance dans les domaines jugés prioritaires pour la remise en ordre des pays concernés.
- **Le dialogue entre les sociétés civiles** ouvrirait enfin un large éventail d'échanges culturels, scolaires ou universitaires et instaurerait des organismes conjoints de coopération à tous les niveaux (Parlements, collectivités locales, associations) pour favoriser de tels contacts. Là encore, le système multilatéral pourrait utilement contribuer au lancement de tels programmes par un soutien financier et par le partage des expériences conduites dans d'autres régions du monde.

Ce cadre n'a rien de révolutionnaire. Il a l'avantage d'avoir déjà été testé et d'avoir démontré sa capacité à diffuser un **esprit de coopération** propice à la baisse des tensions. Il serait aussi l'occasion de mobiliser et de renforcer le multilatéralisme régional pour favoriser une action plus en phase avec les cultures et les mentalités du terrain.

#### ***Comment mettre en œuvre un tel processus ?***

Il n'y a pas de doute que le choix de cette approche « par le haut » ne va pas de soi. Il intervient le plus souvent dans **un contexte chargé de violence et de défiance**, lui-même peu favorable à une vision à long terme. C'est pourquoi celle-ci doit nécessairement **progresser par étapes et agir à plusieurs niveaux**.

L'objectif de sécurité collective doit s'adresser à **trois publics de nature différente** qui ne peuvent être appréhendés de la même manière :

- **Le dialogue entre États** peut se faire de façon formelle ou informelle. Il peut impliquer des **intermédiaires officiels** ou recourir éventuellement à des **médiateurs privés** si l'approche est jugée au départ risquée, voire même provocatrice. C'est en tout cas un terrain connu où les pratiques sont bien rôdées et où les acteurs, nationaux comme multilatéraux, savent comment s'y engager.

- **Le dialogue avec les sociétés civiles** est plus complexe. Il requiert une connaissance des interlocuteurs qui n'est pas forcément acquise au départ et peut nécessiter la recherche de représentants qui soient légitimes. Il peut emprunter là aussi diverses voies, informelles et **discrètes** (réunions sans publicité) ou plus **officielles** (colloques, conférences). Les gouvernements peuvent à cet égard agir directement ou sous-traiter à d'autres **acteurs publics** (parlements, assemblées locales) ou **privés** (associations).
- **Le dialogue avec les groupes armés** est évidemment le moins aisé. Ces derniers, lorsqu'ils se présentent sous une forme organisée, sont souvent sous le coup d'une **interdiction de contacts** (Hamas), voire de **sanctions** (Hezbollah). Quand ils sont issus directement du terrain comme certains « seigneurs de la guerre », ils représentent une réalité encore plus difficile à saisir. Ce domaine-là constitue le domaine privilégié pour les **médiations privées**, auxiliaires naturels d'une diplomatie officielle qui n'est pas en capacité d'agir directement.

C'est en jouant des possibilités offertes par ces différents acteurs et sur ces trois niveaux que les pouvoirs publics et le système multilatéral peuvent faire avancer un projet de sécurité régionale.

Il faut par ailleurs **grader cette démarche** pour habituer les esprits à la problématique de la sécurité collective et convaincre les acteurs locaux et régionaux de sa pertinence.

À l'heure actuelle, les premiers pas sont souvent laissés à **l'initiative de médiateurs privés**, travaillant le plus souvent en bonne entente avec les autorités publiques et parfois même soutenus par elles. La formule a le **mérite de la prudence** en permettant de tester de manière informelle la réceptivité des différentes parties à une perspective de dialogue. Elle présente en revanche **l'inconvénient** de subordonner trop souvent l'engagement d'une telle approche à la **bonne volonté d'acteurs non publics** et de ne pas encourager les diplomaties officielles à se montrer davantage en initiative. Une meilleure répartition des tâches pourrait permettre de **sortir de ces périodes d'expectative** qu'on observe souvent lorsque les crises se prolongent. Dans cet effort collectif, l'essentiel demeure que les initiateurs, États comme organisations multilatérales, fassent progresser leur entreprise en jouant de toute la palette des instruments et des canaux à leur disposition : entretiens formels ou discrets avec les autorités des pays de la région, mobilisation des sociétés civiles, contacts confidentiels avec les groupes non-étatiques.

C'est sur cette base qu'on peut alors envisager de **moduler l'action diplomatique** sur différents registres :

- **arrangements sur le terrain** pour faire baisser la violence par des cessez-le-feu ou des zones d'évacuation,
- **dialogue diplomatique** pour faire mûrir l'idée d'un accord régional,
- **sensibilisation de la société civile** à ce projet régional,
- **conférence régionale** enfin pour négocier le pacte de sécurité final.

L'intérêt de cette approche tient à son aptitude à proposer une perspective d'ensemble où chaque partenaire peut trouver son avantage. En offrant de surcroît des résultats à court terme capables de faire baisser la tension tout en travaillant pour une stabilité durable à échéance plus lointaine, cette démarche se donne les moyens **d'éviter une situation de « conflit gelé »** et de laisser espérer une possibilité de sortir pour de bon de la confrontation.

Le schéma est évidemment délicat ; il suppose un enchaînement fluide de ses différentes composantes ; il requiert de la bonne volonté de tous. Mais, face à la nature de plus en plus complexe des crises actuelles et à l'enchevêtrement des alliances et des intérêts en présence, ce sont bien des démarches de ce type qui ont le plus de chance d'aboutir.



## LA SÉCURITÉ COLLECTIVE : UNE DÉMARCHE RÉALISTE POUR L'EUROPE ?

Pour que le système multilatéral retrouve la capacité d'agir efficacement en matière de prévention et de résolution des crises, l'approche de la sécurité collective régionale représente l'une des réponses possibles et adaptées aux caractéristiques des affrontements d'aujourd'hui.

Mais **cette démarche de sécurité collective a-t-elle un sens aujourd'hui en Europe ?** Est-il envisageable de conduire une démarche de ce type sur le continent européen, compte tenu de son histoire, des rapports de force en présence et de la nature spécifique de la confrontation qui s'y développe ?

### La sécurité européenne : une longue histoire

Tout au long de la Guerre Froide, placé entre les deux grandes puissances rivales, le continent européen a abrité deux systèmes de sécurité collective - OTAN et Pacte de Varsovie – qui ont symbolisé à leur manière l'affrontement Est-Ouest et la division profonde qui a pu sembler à l'époque irréversible.

#### *Le processus d'Helsinki*

Pourtant, les premières tentatives pour surmonter ce clivage ont commencé à apparaître dès le milieu des années 60 pour prendre ensuite, au début des années 70, un tour plus vigoureux encore avec l'*Ostpolitik* défendue par les autorités allemandes. Le résultat le plus concret de cette politique de *détente* s'est concrétisé en 1975 dans **l'Acte Final de la conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe**. Fondé sur **dix principes d'action** qui restent plus que jamais d'actualité<sup>4</sup>, cet accord a défini les **trois domaines de coopération** pour l'avenir (politique et militaire ; économique, scientifique et technique ; circulation des hommes, des idées et des informations) et mis en place une organisation, la **CSCE**,<sup>5</sup> chargée de favoriser le dialogue entre les deux parties de l'Europe.

4. On peut rappeler ici les 10 principes :

- Égalité souveraine et respect des droits inhérents à la souveraineté
- Non-recours à la menace ou à l'emploi de la force
- Inviolabilité des frontières
- Intégrité territoriale des États
- Règlement pacifique des différends
- Non-intervention dans les affaires intérieures
- Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- Égalité des droits des peuples et autodétermination
- Coopération entre les États
- Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international public

5. Conférence sur la Sécurité et Coopération en Europe.

Ce dispositif s'est maintenu par la suite malgré la persistance de la division au cœur du continent européen. De fait, la coopération s'est développée de manière continue par le biais de la multiplication des échanges et l'ouverture progressive des sociétés. Le bouleversement du paysage géopolitique à la suite de la chute du mur de Berlin en 1989 a bien évidemment modifié l'ensemble du processus d'Helsinki. Les alliances militaires se sont radicalement transformées avec la **disparition du Pacte de Varsovie et l'élargissement de l'Otan** aux pays d'Europe orientale et centrale. Ces mêmes pays ont **adhéré à l'Union Européenne** et porté le nombre de ses membres de 15 à 28 en l'espace de moins de dix ans. Quant à la CSCE, elle a laissé la place à **l'OSCE**<sup>6</sup> tout en élargissant, elle aussi, sa composition. À sa manière, le processus d'Helsinki a donc apporté sa contribution au nouvel ordre européen.

### *Les nouvelles tensions de l'après-guerre froide*

Pour autant, il serait inexact de penser que, dans ce nouvel ordre sécuritaire, le continent européen a été immunisé contre les tensions, les troubles internes (Ukraine, Géorgie, Macédoine...) et même les affrontements armés : la longue crise des Balkans des années 90, le conflit en Géorgie en 2008 et, plus récemment, la confrontation en Crimée puis dans l'Est de l'Ukraine, où les combats se poursuivent encore aujourd'hui, ont témoigné de la persistance de ferments de déstabilisation de l'ordre multilatéral européen.

Ce constat tient à deux caractéristiques propres à la sécurité en Europe :

- **La présence sur le territoire européen des forces armées** des deux grandes puissances militaires du monde qui entendent garder une influence prépondérante au sein de ce continent ;
- La volonté – explicite ou non – de la part de ces mêmes acteurs globaux de préserver d'une manière ou d'une autre **des sphères d'influence** propres à garantir leur propre sécurité.

La conséquence de ce rapport de forces se traduit aujourd'hui par une recrudescence des tensions. Celles-ci prennent des formes variées : l'existence de « conflits gelés »<sup>7</sup> face auxquels la mise en place de négociations aux formats divers n'a pu apporter jusqu'à présent de réponse satisfaisante ; un **affrontement armé** dans les régions à l'Est de l'Ukraine que le groupe de Minsk et les observateurs de l'OSCE ne parviennent pas à éteindre ; la mise en place de **sanctions économiques et financières** à l'encontre de la Russie, notamment à la suite de son intervention en Crimée, qui ont sérieusement entravé tout effort de dialogue.

Dans le même temps, pressés par leur allié américain d'augmenter leurs dépenses publiques, soucieux par ailleurs de prendre davantage de responsabilités dans le domaine de la sécurité, **les pays européens se mobilisent** pour se doter d'un vrai système de défense propre à renforcer leur base industrielle et leurs capacités opérationnelles. Perçu comme un risque possible d'autonomisation, cet engagement des Européens crée en réalité plus d'incertitude et d'arrière-pensées dans l'esprit des dirigeants américains et russes qu'il ne contribue à apaiser les tensions. Il s'en suit des malentendus et un **climat général de méfiance** qui empêche tout véritable dialogue.

6. Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.

7. Transnistrie, Ossétie du Sud, Abghazie, Nagorni-Karabach.

## Les éléments pour une relance de la sécurité collective européenne

En se fondant sur les réflexions avancées plus haut pour promouvoir une sécurité collective renouvelée, plusieurs pistes d'action pourraient être lancées entre Européens autour de trois objectifs : tracer une **vision à long terme** ; promouvoir le **dialogue entre les sociétés civiles** ; engager des **premières mesures de confiance**. En filigrane, il s'agit bien d'assembler lentement les pièces constitutives d'un dispositif plus large, appelé à prendre forme de manière progressive.

### *Engager une réflexion commune sur une vision à long terme de la sécurité européenne*

Une initiative en faveur de la sécurité collective en Europe doit avoir un cap. Sur une telle question, il n'existe pas à l'évidence de consensus. Des efforts conduits dans ce sens par le passé dans le cadre de l'OSCE ou à l'occasion de conférences internationales n'ont jamais pu se concrétiser. Plus récemment, en août 2018, le Président de la République Française a relancé cette réflexion dans son discours aux ambassadeurs français. Ces différentes idées relèvent en général de visions différentes de ce que pourrait être **une nouvelle architecture de sécurité européenne, destinée** à tirer les enseignements des divergences de perception et de la crise de confiance apparus avec l'après-guerre froide. Ainsi les perspectives d'élargissement de l'Union Européenne en direction des pays de l'Europe orientale, des Balkans occidentaux ou du Caucase ont été vues à Moscou comme une intrusion dans ce que la Russie considère comme sa sphère d'influence. En parallèle, le rattachement de la Crimée à la Russie et le soutien de cette dernière aux mouvements séparatistes du Donbass ont été considérés par les membres de l'Otan et de l'Union européenne comme une remise en cause des frontières issues de la fin de la guerre froide et traduisant une volonté de modifier l'équilibre géopolitique au sein du continent.

Il est vain d'espérer résoudre rapidement cette divergence de vues. Mais il serait bénéfique pour tous de pouvoir lancer **une réflexion commune sur les diverses composantes d'une future architecture de sécurité** : le concept de menace tel que perçue dans chaque camp, la notion de sphère d'influence, les missions confiées aux forces armées, le rôle des armements classiques et nucléaires notamment à la lumière de la remise en cause de l'accord de 1987 sur les forces nucléaires intermédiaires, les règles pour encadrer la cyber sécurité, la protection des zones polaires ou encore la sécurité de l'espace. D'autres thèmes pourraient être ajoutés à cette liste, notamment l'idée souvent affichée d'un **vaste espace** économique s'étendant de Lisbonne à Vladivostok qui n'a jamais réellement fait l'objet d'une analyse approfondie. De telles discussions pourraient se tenir dans des **enceintes non officielles** (centres de réflexion, instituts de recherche) dont les travaux seraient ensuite relayés auprès des organes étatiques, à charge pour ces derniers de donner suite à ces premières réflexions. S'inscriraient ainsi dans le paysage politique européen les premières contributions pour la définition de la future organisation du continent européen. Ce travail sera long et sans doute difficile, mais l'engager sans trop attendre peut contribuer à rétablir un début de confiance.

### ***Encourager les contacts entre les sociétés civiles***

Dans cette même perspective et de manière parallèle, d'autres mesures susceptibles de dissiper la méfiance mutuelle gagneraient à être encouragées. **Les échanges** entre la Russie et les pays de l'Union européenne de **fonctionnaires, parlementaires**, élus locaux, étudiants, **chercheurs** permettraient de mieux cerner la nature des incompréhensions et de surmonter certains préjugés. Une telle relance du dialogue entre sociétés civiles marquerait surtout le **renouveau de l'esprit d'Helsinki**. On pourrait ainsi espérer que ce mouvement de détente produise avec le temps les mêmes effets que dans le passé.

Des initiatives sont fréquemment annoncées en ce domaine à titre bilatéral comme au niveau de l'Union européenne, laquelle a fait des contacts entre sociétés civiles l'un de ses cinq principes directifs pour ses relations avec la Russie. Mais l'intendance semble avoir du mal à suivre sous l'effet d'un climat de méfiance alourdi par les différents trains de sanctions. Un **engagement plus ferme des deux côtés** s'impose pour faire avancer un tel projet qui n'a pas de caractère polémique et peut contribuer à restaurer patiemment un climat de confiance entre les différents partenaires.

### ***Établir à court terme des premières mesures de confiance***

Les propositions mentionnées ci-dessus s'inscrivent dans le temps long. Leurs effets, que l'on peut espérer positifs, ne se feront connaître que lentement. Aussi le rétablissement d'un climat de confiance appelle des **actions plus immédiates**, susceptibles de marquer de manière plus visible un **changement d'état d'esprit** et un début d'ouverture.

Plusieurs initiatives pourraient être envisagées :

- **La célébration en 2020 des trente ans de la Charte de Paris**, qui reprenait les engagements de l'Acte Final d'Helsinki, pourrait être l'occasion pour l'ensemble des pays européens, réunis au niveau de leurs plus hauts dirigeants, de **réaffirmer** de manière solennelle **leur soutien aux 10 principes d'Helsinki**. Ce geste pourrait offrir l'opportunité aux responsables européens de mettre momentanément leurs divergences de côté et de créer un climat politique plus positif et susceptible d'enclencher un état d'esprit nouveau. Il s'établirait ainsi un espace diplomatique propice à la relance d'initiatives là où, ces derniers temps, une certaine résignation s'était installée.
- Dans cette même ligne, de nouveaux efforts pourraient être envisagés pour **relancer les négociations autour de certains conflits gelés**, en particulier dans les pays où se sont tenues récemment des consultations électorales. En **Arménie** comme en **Moldavie**, des ouvertures pourraient se présenter qui devraient être saisies par les différentes diplomaties impliquées dans les groupes de négociation concernés. Cette même volonté pourrait s'afficher en **Ukraine** après les élections présidentielles. Celles-ci pourraient ouvrir une fenêtre d'opportunité pour concrétiser sur le terrain, notamment à destination de la population locale du Donbass, des gestes de bonne volonté susceptibles de décrisper les esprits et de relancer les pourparlers du processus de Minsk.

- **La corbeille économique** ne doit pas être oubliée. Elle pourrait fournir un terrain sérieux pour dissiper la méfiance en redoublant d'efforts pour faire avancer les discussions avec la Russie sur certains dossiers commerciaux actuellement enlisés (par exemple, les **compensations** liées au préjudice subi à la suite de **l'accord d'association UE/Ukraine** ou encore le régime du **transit énergétique** à travers l'Ukraine). Dans le même esprit, une reprise des contacts entre les autorités russes et la Commission européenne pour envisager l'amorce d'une **coopération entre l'Union européenne et l'Union économique eurasiatique** constituerait de la part des membres de l'UE un geste sans doute apprécié à Moscou. Un tel signe marquerait en effet un changement notable, compte tenu du peu de considération porté jusqu'à présent par les institutions de Bruxelles à l'égard de l'organisation eurasiatique.
- D'autres **actions de coopération** de nature peu conflictuelle pourraient encore être envisagées dans des domaines où des intérêts mutuels existent : **lutte contre la pollution**, collaboration sur les futures routes de **l'Arctique**, **avenir des villes** à l'ère des technologies de l'intelligence artificielle, réseaux de **transports**,...
- Reste enfin le dossier difficile des **sanctions européennes** à l'encontre de la Russie. En ce domaine, il serait vain d'espérer rapidement des signes de souplesse d'un côté ou de l'autre. Il serait néanmoins intéressant que, des deux côtés, des discussions informelles examinent les marges de manœuvre possibles pour desserrer les contraintes actuelles. En reprenant les diverses catégories de mesures restrictives mises en place depuis 2014 et les raisons à l'origine de celles-ci (Crimée, Donbass, abattage du MH 17, attentat de Salisbury, incidents de la mer d'Azov), des contacts pourraient tenter de définir les termes d'un premier compromis. Ainsi des gestes de la partie russe manifestant une ouverture à propos de la tragédie survenue autour de **l'avion malaysien abattu** à l'été 2014 pourraient conduire de la part des membres de l'Union européenne à la levée des mesures de sanctions prises à la suite de ce drame. Cette double concession serait forcément de portée limitée ; mais elle confirmerait un **changement d'état d'esprit** et pourrait marquer le début d'un processus constructif.

Une telle liste d'actions serait dans la droite ligne de l'approche invoquée plus haut pour promouvoir la sécurité et la stabilité régionale. Elle emprunterait aux différents domaines mis en avant dès Helsinki (politique et sécurité, économique et sociétés civiles) et pourrait recourir aux différents canaux de dialogue (diplomatiques, privés, universitaires, associatifs,...). Elle agirait enfin dans une double perspective, en tentant de dessiner **une perspective à long terme** pour la sécurité européenne tout en cherchant à engranger à court terme quelques gestes d'ouverture de la part des deux parties.

La même note de prudence que celle émise à propos de la réflexion d'ensemble sur la sécurité collective régionale s'impose à l'évidence. Rien de sérieux ne pourra être mené à bien dans le cadre européen sans **un choix politique clair** de la part de tous les dirigeants européens et sans une volonté partagée de **sortir du climat actuel de méfiance** et de **recréer les conditions d'un vrai dialogue politique**.

Pour sa part, ce rapport a simplement voulu proposer des pistes possibles d'action pour combattre le sentiment de fatalité qui semble parfois gagner les esprits et pour **relancer la diplomatie multilatérale en Europe**. L'objectif d'un régime de sécurité collective pour l'ensemble du continent européen peut sembler très ambitieux. Mais ce projet reste probablement la démarche la mieux adaptée à l'ampleur du défi que doit affronter l'Europe. Il s'agit en effet de **retrouver l'opportunité manquée** après la chute du mur de Berlin pour mettre en place, cette fois-ci avec succès, les conditions d'une vraie stabilité en Europe. Reste à mobiliser la **volonté politique** nécessaire pour rendre cette initiative possible.