

## Septième séminaire de la 36<sup>ème</sup> session méditerranéenne des hautes études stratégiques/ Cadres-Dirigeants :

### Le Multilatéralisme et ses organes

« Seul on va plus vite ; ensemble on va plus loin » Sagesse populaire



C'est sur les rives du lac Léman et sous un soleil printanier, après le ciel gris de Bruxelles en mars, que les auditrices et les auditeurs de la 36<sup>ème</sup> SMHES/Cadres-dirigeants se sont retrouvés début avril afin d'aller cette fois à la rencontre d'organisations internationales et non-gouvernementales. A une époque où le multilatéralisme semble être une notion bien malmenée voire caduque, il s'agissait pour les auditrices et les auditeurs de la session de bien mesurer l'impact et la pertinence de cette notion sur la géopolitique et la géostratégie en général et dans leur zone d'étude en particulier.

Pour ce faire, Genève est un choix pertinent car les principales organisations internationales et non-gouvernementales y ont leur siège ; y venir pour les rencontrer *in situ* avait donc beaucoup de sens. Dans une Suisse réputée pour sa maturité et sa stabilité politique, pour son esprit de tolérance, pour sa prospérité économique et pour son ouverture sur le monde, la ville de Jean Calvin ajoute ses nombreux avantages à ceux du pays. Située au centre géographique de l'Europe continentale, c'est une métropole dynamique, bien desservie et très agréable où la tradition d'accueil est profondément enracinée. Ce sont autant d'éléments importants lorsqu'il s'agit, pour une organisation internationale ou non-gouvernementale, de décider du lieu d'implantation de son siège. Ce n'est donc pas un hasard si cette ville est la première au monde si on considère les sièges d'organisations internationales. Très précisément, on y recense 431 organisations non gouvernementales et 39 organisations internationales. Parmi les plus emblématiques, citons le

siège européen des Nations unies, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation internationale du travail (OIT).

L'autre grande métropole de coopération internationale est New York, mais Genève la devance s'agissant du nombre d'institutions qui y ont leur siège mais aussi par le nombre de réunions et de congrès qui s'y déroulent. Ainsi, l'Office des Nations unies à Genève (ONUG) est le centre de diplomatie multilatérale le plus actif au monde et il a été et est toujours le théâtre de nombreuses négociations historiques. Enfin, Genève partage avec Strasbourg, Bâle et New York la particularité d'être le siège de plusieurs institutions internationales sans être une capitale politique nationale.





Pour débiter son séminaire, la session a choisi de commencer par les diplomates français présents à Genève et elle a eu donc eu l'honneur d'être accueillie dans le cadre prestigieux de la « Villa des Ormeaux » où est hébergée la Représentation Permanente de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève et des organisations internationales en Suisse. L'ambassadrice ou l'ambassadeur qui exerce cette haute fonction y réside mais la villa abrite aussi les différents services afférents à cette mission diplomatique. Dans les mêmes murs se trouve également la Représentation Permanente française auprès de la Conférence du désarmement ; mission qui est également dirigée par un ou une diplomate ayant rang d'ambassadeur. Ensemble architectural d'une rare élégance située dans un parc enchanteur d'où on peut admirer le lac Léman, la « Villa des Ormeaux » a été bâtie en 1835 dans le style gothique anglais par Georges Haldimand. La villa a ensuite été acquise par l'Etat de Genève en 1951 et confiée à la France pour y accueillir ses deux missions diplomatiques à vocation multilatérale. Rappelons au passage que l'ambassade de France en Suisse, qui gère la relation bilatérale entre les deux pays, se trouve à Berne. La matinée du 1er avril a permis aux auditrices et aux auditeurs d'entendre successivement les deux missions diplomatiques qui, lors d'exposés denses et enrichis des réponses aux nombreuses questions posées par l'auditoire, ont décrit leur rôle mais aussi et surtout les enjeux et les perspectives des instances au sein desquelles ces deux représentations diplomatiques portent la voix de la France.



S'agissant de la Représentation permanente de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève et des organisations internationales en Suisse, l'ambassadrice qui la dirige a rappelé l'attachement de notre pays, clairement affirmé par le Chef de l'Etat, au multilatéralisme. Désignant le cadre au sein duquel de nombreux pays ayant des points de vue et objectifs différents travaillent de concert et coopèrent, cette notion est l'âme de l'Organisation des Nations Unies mais il ne faut pas oublier le rôle, souvent dans un segment technique bien défini, des nombreuses autres organisations : par exemple l'OMC pour le commerce, l'OMS la santé pour et l'OIT pour le travail et bien d'autres encore. Pour en revenir à l'ONU, rappelons que c'est toujours le principal forum multilatéral où les pays se réunissent pour résoudre les problèmes mondiaux et notamment ceux liés aux conflits. La philosophie du système des Nations unies c'est de toujours permettre que les pays travaillent ensemble et concluent des accords ou des compromis organisant leurs efforts pour résoudre des problèmes qu'un pays seul ne serait pas à même de gérer. Alors que le multilatéralisme donne des signes de faiblesse et est attaqué par de grands pays qui ont jadis œuvré à sa mise en place et à son bon fonctionnement, l'ambassadrice a décrit en détail comment, au jour le jour à Genève, notre pays en défend les valeurs et les principes. Elle a ainsi bien montré que malgré ses défauts rien ne pourrait vraiment remplacer l'ONU aujourd'hui en tant que forum des nations dans leur ensemble. Avec le principe d'égalité entre tous les pays (principe d'un pays = une voix) l'ONU reste un espace de discussion ouvert sans équivalent ; même les palabres et les discours sans portée apparente permettent à tous les Etats de s'exprimer. Des pays qui n'ont plus de relations diplomatiques ou que des conflits opposent peuvent encore se parler à l'ONU. Il faut donc se garder des conclusions hâtives : le multilatéralisme existe encore, certes avec ses limites, sous la forme d'organisations internationales qui, comme l'ONU, traitent de sujets globaux ou de celles qui couvrent des segments techniques. Enfin d'autres forums internationaux existent aussi, se développent et travaillent aussi sur des sujets transverses comme la culture, le droit des femmes ou la promotion des valeurs démocratiques. Cette forme de multilatéralisme dont ne parle pas assez comprend aussi des acteurs non étatiques qui comptent et peuvent agir par eux-mêmes comme par exemple le CICR, le DCAF et le GCSP organismes auxquels que la session a rendu visite pendant son séjour à Genève et dont il sera fait mention plus loin.



Cette matinée a également permis aux auditrices et aux auditeurs de découvrir la seconde mission diplomatique française installée à la Villa des Ormeaux : la Représentation Permanente de la France auprès de la Conférence du Désarmement. C'est le conseiller militaire de l'ambassadrice qui dirige cette mission diplomatique qui s'est exprimé face aux auditrices et aux auditeurs de la session. Cet officier très expérimenté a décrit le rôle de la Représentation Permanente au sein des enceintes de négociation présentes à Genève, ses activités, ses priorités, son adaptation au contexte sécuritaire et enfin les grands enjeux des négociations en cours et les stratégies mises en œuvre pour y répondre. Ce très riche exposé a ensuite été suivi d'une séquence de questions-réponses qui a permis aux auditrices et aux auditeurs d'approfondir des aspects majeurs et notamment l'articulation que, dans cette enceinte spécifique liée au désarmement, nos diplomates doivent faire entre deux responsabilités distinctes. D'une part, la responsabilité nationale qui consiste à veiller à la défense des intérêts français au sein de la Conférence du Désarmement et d'autre part la responsabilité collective qui, avec les autres Etats membres, vise à définir les grandes orientations de la Conférence pour ensuite suivre la mise en œuvre des engagements pris collectivement.



La journée s'est ensuite poursuivie au siège du Comité International de la Croix Rouge (CICR), où la session a été rejointe par son parrain, S.E. M. l'ambassadeur Jean de Gliniasty. Après avoir pris un excellent déjeuner, la session avait hâte de découvrir l'ensemble des aspects et le rôle de cette institution réputée. Reçus par la coordonnatrice opérationnelle du CICR pour l'Europe et l'Asie centrale et trois de ses plus proches collaborateurs, les auditrices et les auditeurs ont commencé la séquence par une première conférence très vivante où l'histoire, l'organisation et l'action du CICR ont été détaillées et notamment son impact sans égal dans les zones de crise et de conflits. Le Comité international de la Croix-Rouge est une institution d'aide humanitaire, la plus ancienne existante après l'ordre de Malte, créée en 1863 par un groupe de citoyens genevois, dont le plus célèbre est Henry Dunant (Prix Nobel de la paix en 1901). Le CICR est par ailleurs à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence. La vocation du CICR est exclusivement humanitaire et il possède un statut neutre et indépendant. Il intervient dans les situations de conflit armé ou de troubles internes, avec pour mission principale d'atténuer les souffrances des victimes des violences, sans distinction d'appartenance politique, ethnique, religieuse ou sociale. Pour ce faire, il doit être reconnu par toutes les parties au conflit dans les zones où il intervient. Il y est aidé par son mandat, reconnu en droit et qui lui a été confié par la communauté internationale : les Conventions de Genève citent en effet nommément le CICR pour l'accomplissement de diverses tâches humanitaires indispensables en cas de conflit armé. À cela s'ajoutent des statuts robustes sur la base desquels le CICR peut développer ses activités y compris dans les situations de violence interne dans un pays, bien que de tels cas ne soient pas couverts par les Conventions. Les activités du CICR sont cadrées par les sept principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unicité et universalité. Pour accomplir sa mission, le CICR a articulé ses activités autour de quatre pôles ou programmes :

- La protection des personnes affectées par un conflit, qu'il s'agisse de prisonniers de guerre, de détenus ou de civils subissant les effets des combats.
- L'assistance aux personnes affectées par un conflit.

- La prévention des crimes de guerre et autres violations du droit international humanitaire.
- La coopération avec les autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.





Etre reçus au siège du CICR signifiait donc pour les auditrices et les auditeurs de la 36ème SMHES/Cadres-dirigeants entrer en contact direct avec un acteur majeur de la gestion des crises, des conflits et des guerres en même temps que l'exemple d'un multilatéralisme efficace et incarné. Le fait que ce soit le CICR qui a opéré lors des restitutions d'otages israéliens par le Hamas à Gaza où dans les échanges de prisonniers entre la Russie et l'Ukraine montre bien le crédit sans égal dont jouit cette institution qui peut agir là où personne d'autre ne peut plus le faire. Les valeurs fortes que porte le CICR et son action concrète dans les zones de conflit ont fait l'objet de trois autres interventions. La première a montré comment le CICR a contribué et contribue toujours à encadrer l'usage de la violence et le phénomène guerrier depuis cent cinquante ans en promouvant l'élaboration et la mise en œuvre du droit des conflits armés (DCA) et du droit international humanitaire (DIH). Dans le cas des conflits les plus actuels : guerre en Ukraine, à Gaza, au Liban et au Soudan, ce droit est très souvent au centre des enjeux et des débats. S'ils ne peuvent pas arrêter les conflits, dans bien des cas le DCA et le DIH contribuent directement à façonner l'issue et c'est d'eux que découlent les lourdes conséquences qui frappent ensuite ceux des acteurs qui s'essayaient à les fouler aux pieds ; les lourdes peines infligées par la Cour Pénale Internationale le rappellent clairement ! Les deux autres interventions de cette belle après-midi ont permis d'aborder l'action du CICR dans la zone de la mer Noire puis le thème éminemment délicat des personnes disparues et le rôle majeur que joue le CICR dans leur recherche et leur recensement.

Pour autant, la journée n'était pas finie pour la session puisque de retour dans leur hôtel, les auditeurs ont eu le privilège d'y entendre une brillante conférence prononcée par le directeur académique de la FMES. Cette conférence visait à décrire et expliquer le positionnement et l'agenda géopolitique des grandes puissances : Etats-Unis, Russie, Chine et Inde dans les confrontations et les crises actuelles. Cette conférence tombait en outre à point nommé car, dans le séquençage des travaux académiques de la session, c'est précisément maintenant que les auditrices et les auditeurs doivent incorporer ce jeu des grandes puissances dans le développement de leurs scénarii prospectifs.



Après une soirée que beaucoup ont passée autour d'un caquelon de fondue et après une nuit réparatrice, la journée suivante, celle du jeudi 2 avril, a permis à la session d'aller à la rencontre de deux acteurs du multilatéralisme moins connus que l'ONU ou le CICR, mais qui sont pourtant très représentatifs de ces quelques entités évoluant souvent dans l'ombre des grandes agences et institutions mais qui agissent très concrètement, à Genève et sur le terrain, y font bouger les lignes et avancer les choses. La première étape de cette journée était le DCAF (*Democratic control of armed forces*). Cette fondation de droit suisse se définit comme le « centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité » et est supervisée par un Conseil de fondation composé de représentants d'une cinquantaine de pays et du canton de Genève. Elle s'est donnée pour mission d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de bonne gouvernance et à mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité. Son engagement pour rendre les États et les personnes plus sûrs grâce à une sécurité et une justice plus efficaces et plus responsables est assez unique et c'est sans doute ce qui vaut au DCAF tout son crédit et sa réputation. Il faut aussi noter qu'un officier général français est en permanence détaché au DCAF où il occupe le poste de conseiller stratégique de la directrice du centre. Ce jeudi matin, c'est la directrice adjointe qui a accueilli la session et qui a débuté la séquence par un excellent exposé introductif présentant le DCAF, son histoire, son organisation, ses méthodes et ses résultats. Depuis sa fondation en 2000, le centre a facilité, dirigé et façonné la politique et la programmation de réforme du secteur de la sécurité (RSS) dans le monde entier. La bonne gouvernance du secteur de la sécurité (GSS), fondée sur l'état de droit et le respect des droits de l'homme, est en effet la pierre angulaire du développement et de la sécurité. Le DCAF aide les États partenaires à élaborer des lois, des institutions, des politiques et des pratiques pour améliorer la gouvernance de leur secteur de la sécurité par le biais de réformes inclusives et participatives fondées sur les normes et les bonnes pratiques internationales. Dans tout ce qu'il fait, le DCAF adhère aux principes d'impartialité, d'appropriation locale, de participation inclusive et d'égalité des genres. Le DCAF conseille également les gouvernements et les organisations internationales dans la conception et la mise en œuvre de leurs propres programmes de soutien aux États dans le développement de la gouvernance de leur secteur de la sécurité. Par ailleurs, le DCAF crée des produits de connaissance innovants, promeut les normes et les bonnes pratiques et fournit des conseils juridiques et

politiques. Dans les Etats qui le sollicitent, le DCAF soutient le renforcement des capacités des parties prenantes, de la société civile et du secteur privé en leur donnant accès à une expertise indépendante et à des informations sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité. Avec des programmes dans plus de 70 pays, le DCAF est internationalement reconnu comme un centre d'excellence pour la GSS et la RSS. Le DCAF, dont le siège se trouve à la Maison de la Paix à Genève, dispose aussi de bureaux locaux à Addis-Abeba, Bamako, Banjul, Beyrouth, Belgrade, Bruxelles, Chişinău, Kiev, Kinshasa, Ljubljana, Niamey, Ouagadougou, Ramallah, Skopje et Tunis. Il emploie plus de 220 personnes issues de plus de 40 pays et disposant d'un large éventail de compétences.



Après cet exposé introductif montrant l'activité et les résultats impressionnants d'un centre dont la plupart des auditrices et des auditeurs n'avaient jamais entendu parler, la session a eu la grande chance d'entendre l'une de ses directrices de programme s'exprimer sur la théorie de la réforme du secteur avant que deux experts exposent ensuite les programmes et l'action du centre en Moldavie et en Arménie, pays situés dans la zone étudiée par la session. Riches d'une longue expérience acquise sur le terrain et appuyant leurs témoignages sur des exemples concrets, ces experts ont décrit comment ils agissent dans ces pays tout en soulignant que des approches non conventionnelles combinées à une connaissance et une compréhension fine des structures sociales traditionnelles de ces zones permettent souvent de trouver des ouvertures dans la mise en place des programmes de RSS et de GSS. Au bilan, c'est une matinée véritablement passionnante que les auditrices et les auditeurs de la 36<sup>ème</sup> SMHES ont passée au siège du DCAF. Ils y ont été accueillis avec beaucoup de chaleur et d'amitié par tout le personnel présent. Cette sollicitude a achevé de convaincre la session et son encadrement que le DCAF est une pépite qui mérite d'être connue car il est l'incarnation d'un multilatéralisme de terrain et de combat qui fait mentir celles et ceux qui prétendent que le multilatéralisme a vécu et qu'il n'a plus ni sens ni valeur dans le monde qui vient.



L'après-midi de cette seconde journée a entièrement confirmé cette forte impression positive lorsque les auditrices et les auditeurs de la 36<sup>ème</sup> SMHES/Cadres-dirigeants ont été reçus au sein du *Geneva Centre for Security Policy* (GCSP). Créé en 1996, Le GCSP était à l'origine une contribution suisse au Partenariat pour la paix (PfP), initiative de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) visant à renforcer la coopération transatlantique en matière de sécurité. Concrètement il s'agissait à l'époque de concevoir un programme de formation facilitant les échanges entre experts et responsables gouvernementaux et contribuant ainsi à l'initiative Partenariat pour la paix de l'OTAN. Au cours de ses 30 années d'existence, le GCSP a progressivement élargi son portefeuille et aujourd'hui il propose une approche unique à 360° pour apprendre et résoudre les défis mondiaux. La gouvernance du GCSP, fondation de droit suisse, est assurée par un Conseil de Fondation où sont représentés 54 Etats membres et il faut noter que l'actuel président du Conseil de Fondation est un ancien ambassadeur français au parcours particulièrement prestigieux

C'est tout d'abord le chef d'Etat-major du centre qui a débuté la séquence par une présentation générale des missions de la fondation: former les leaders, faciliter le dialogue, développer des expertises pointues, accompagner de nouvelles idées, connecter des experts pour développer des solutions durables afin de bâtir un avenir plus pacifique. Chacun des directeurs de programme a ensuite exposé en détail son domaine, ses perspectives et ses enjeux et ainsi, la session a pu bien mesurer l'impact du GCSP dans la résolution des crises et des conflits. Alors que le DCAF, visité dans la matinée, se focalise sur la Gouvernance du secteur de la sécurité et le fait principalement sur le terrain, le GCSP a une approche plus classique et généraliste puisqu'il propose un éventail thématique plus varié avec Genève comme plateforme d'enseignement principale. En matière d'enseignement, le centre propose ainsi une formation à la politique internationale globale de paix et de sécurité pour les diplomates en milieu de carrière, les officiers et les fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères, de la Défense et d'autres ministères, ainsi que les organisations internationales. Les participants aux formations du GCSP viennent de pays du Conseil de partenariat euro-atlantique, du Dialogue méditerranéen de l'OTAN, de l'Initiative de coopération d'Istanbul et aussi de pays d'Asie du Sud et de l'Est et d'Afrique. En plus de ses trois formations de longue durée (d'une durée de trois à neuf mois) organisées à Genève, le GCSP propose également des formations sur mesure à Genève, New York, Dakar, Amman, Bakou, Addis-Abeba, Erevan et Sarajevo. Outre la formation, le GCSP se positionne aussi comme un réseau d'experts en relations internationales et en sécurité globale, comme un incubateur d'idées et enfin comme une plateforme diplomatique parallèle. Cette initiative singulière vise essentiellement à permettre à des antagonistes de se rencontrer et de dialoguer hors des voies classiques.

L'après-midi s'est ensuite achevée par une conférence extraordinairement brillante portant sur le thème des implications sécuritaires et militaires de l'intelligence artificielle et d'autres technologies émergentes. Prononcée par un expert de très haut niveau capable d'articuler sous l'angle des risques et des menaces les implications des innovations et des manipulations dans les domaines de la biologie, de la génétique et de l'intelligence artificielle, cette dernière intervention a donné aux auditrices et aux auditeurs des sueurs froides, mais surtout un bon aperçu de la très haute qualité des experts que réunit le GCSP et de la portée des réflexions qui y sont menées.



Au bilan, les deux belles journées que la 36<sup>ème</sup> SMHES/Cadres-dirigeants a passées à Genève ont été particulièrement éclairantes sur l'approche multilatérale, sur les diverses institutions qui mettent en œuvre la coopération internationale et sur l'état de cette dernière. S'agissant des institutions, à commencer par l'ONU, les crises récentes et actuelles en montrent les blocages et les insuffisances qui résultent de paramètres structurels autant que conjoncturels (composition du conseil de sécurité, règles de fonctionnement et usage du droit de veto, etc. ;). Pour autant, les visites au CICR, au DCAF et au GCSP montrent aussi que le multilatéralisme fonctionne encore et agit avec des résultats probants à la clef. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que dans un monde qui tend à se fragmenter bien des domaines transverses, souvent très concrets (travail, transports terrestres maritimes et aériens, télécommunications) ne peuvent pas fonctionner sans une harmonisation globale tandis que d'autres, qui ont un impact existentiel pour l'humanité toute entière (santé, climat), ne peuvent pas être traités de manière efficace à l'échelle des seuls Etats. Les auditrices et les auditeurs retiendront très probablement de cette visite à Genève que si le multilatéralisme est en crise, il reste incontournable et n'est donc pas du tout une notion du passé. Les structures et le fonctionnement de bien des entités qui le portent nécessitent cependant d'être repensés et pour l'ONU d'être dotée de moyens de coercition dont elle reste dépourvue. Or c'est en grande partie ce point qui a provoqué l'échec de la Société des Nations (SDN) dont l'ONU est la descendante en ligne directe. L'objectif de la SDN était de régler pacifiquement les conflits et il se révéla totalement impuissant et démuné face au cynisme et au mépris d'Etats aux visées impérialistes et ne comprenant que le rapport de force.