

LA SOLIDARITÉ ET LA SUBSIDIARITÉ DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

LOUIS SABOURIN

Je voudrais d'abord remercier les coordonnateurs du programme de notre assemblée pour avoir décidé d'organiser la présente table ronde sur la thématique de la solidarité et de la subsidiarité dans les relations internationales. Il s'agit d'une question fort importante mais combien complexe, à la fois sur les plans théorique et pratique, surtout en ce qui a trait à la subsidiarité.

En effet, la notion de solidarité a été analysée depuis très longtemps. Déjà Hérodote en avait fait une des idées maîtresses de sa théorie des relations entre les nations, à savoir qu'il leur était indispensable de développer des alliances pour faire valoir et maintenir leur pouvoir à l'étranger.

Mon collègue le Professeur Skubiszewski étudiera les dimensions de la solidarité, ses caractéristiques et sa concrétisation autant dans les chartes internationales que dans la Doctrine sociale de l'Église, notamment dans l'aide au développement, le commerce, la quête de la sécurité collective.

Cependant, au chapitre de la subsidiarité, la situation est fort différente. Il s'agit d'un concept beaucoup plus récent, très cher à l'Église, qui suscite de nombreuses discussions en Europe depuis que le Père Luigi Taparelli l'a énoncé à la fin du XIX^e siècle. Monseigneur Minnerath et le Professeur Warren en ont très clairement montré le sens et la portée. On a l'habitude dans plusieurs milieux de souligner que la subsidiarité serait généralement un transfert de pouvoirs vers une instance inférieure alors que, comme l'a signalé le Professeur Warren, le Père Luigi Taparelli a bien parlé de transfert à une "instance appropriée". Se pourrait-il qu'il s'agisse aussi d'un transfert vers le haut, à savoir vers la sphère internationale?

Je voudrais soumettre à votre réflexion que la subsidiarité prend ici un sens particulier lorsqu'on tente de l'appliquer à la sphère internationale, c'est-à-dire à celle du système interétatique, tel qu'il existe aujourd'hui et cela depuis qu'il a été mis en place, au lendemain des traités de Westphalie en 1648.

Notre collègue Margaret Archer soulignait, au début de l'assemblée, que trop d'étatisme nuit à la mise en œuvre de la subsidiarité. En fait, cette remarque est exacte au plan interne et il est intéressant de voir quelle est la situation au plan international où l'on assiste à des transferts de plus en plus nombreux et importants de responsabilités pour des motifs que je vais tenter d'expliquer. Il s'agit en fait d'une "subsidiarité à rebours" qui résulte le plus souvent non pas d'un vouloir spontané d'un État à une instance internationale mais plutôt de la constatation que les États ne peuvent plus régler seuls ou par eux-mêmes une multitude de problèmes dont la solution exige une action impliquant plusieurs ou l'ensemble des États.

Le système étatique souffre de nombreux problèmes à la fois à caractère "normatif" et d'ordre pratique. Je vais donc mettre en lumière cette double problématique.

I. LES CONCEPTIONS NORMATIVES DIFFÉRENTES

D'abord, l'État n'est pas perçu de la même façon par les différentes disciplines.

Pour les *économistes*, l'État est un *ensemble de services* offerts aux citoyens et gérés principalement par des argentiers qui collectent des fonds et, compte tenu de leur rareté, les répartissent pour le plus grand bien de la société, avec un marché libre ou contrôlé qui s'occupe des échanges nationaux et internationaux.

Pour les spécialistes en *gestion*, l'État est une *véritable organisation* qui comme toutes les autres doit, pour bien fonctionner, avoir des volets liés à la structuration, la prévision, la direction, l'évaluation et le contrôle.

Pour les *politologues*, l'État est associé à l'existence du *pouvoir*: pour les institutionnalistes, il s'agit de la *forme du pouvoir* alors que pour les behavioristes, c'est *l'exercice du pouvoir* qui les intéresse au premier chef.

Pour les *sociologues*, l'État est associé à la *société*. Les premiers sociologues comme Weber et Durkheim accordaient une place centrale au rôle de la bureaucratie mais aujourd'hui, l'État est devenu presque un embarras. C'est la "relation" qui existe entre les individus et les institutions qui est devenue la matière fondamentale des études.

Pour les *psychologues*, l'État est avant tout une *source de comportements* des sujets: une source de rêves ou le plus souvent une source de problèmes pour les individus et les groupes dont il faut analyser les attitudes et les jugements.

Pour les *historiens*, l'État est rapidement devenu le *moteur* de l'Histoire, de la montée et du déclin des sociétés, le point central de l'action collective. Il a fallu attendre le XX^e siècle pour voir les historiens, depuis Broedel, se pencher sur l'histoire des groupes d'individus.

Pour les *philosophes* et les moralistes, l'État est le *grand ordonnateur* autour duquel s'organise la vie publique et qui définit l'évolution des individus, selon les lieux et les circonstances.

Enfin, pour les *juristes*, l'État est la rencontre de cinq notions fondamentales: celle d'un territoire, d'une population, d'un gouvernement, d'une souveraineté et de la reconnaissance par d'autres États. En fait, les juristes ont constaté et défini chacun de ces attributs, dont jouissent encore aujourd'hui les 192 États qui sont représentés aux Nations Unies et qui demeurent, malgré tous les changements qui les affectent et les autres formes d'instances qui les entourent maintenant dans la sphère internationale, les acteurs primordiaux. Les États sont encore, aux yeux de certains internationalistes, les seules véritables "personnes" du droit international, alors que les organismes internationaux ne sont que des "acteurs secondaires".

Malgré toutes les perceptions différentes que l'on a de l'État, malgré toutes les défaillances du système interétatique, il n'en reste pas moins vrai que l'État occupe toujours la place centrale dans la communauté internationale contemporaine. Il en est de même du système interétatique. Toutefois, l'État et le système interétatique de 2008 sont fort différents de ceux de 1648!

II. LES DIFFÉRENCES AU PLAN DE LA PRATIQUE

Je me limiterai ici à quatre raisons qui agissent comme des handicaps à une mise en œuvre d'une subsidiarité authentique dans la sphère internationale: l'attachement au principe de la souveraineté, la promotion persistante des intérêts nationaux, la croissance des nouveaux acteurs internationaux, l'absence d'un véritable gouvernement mondial.

S'il est un principe qui a fait couler beaucoup d'encre au cours du dernier siècle, c'est bien celui de la souveraineté: son exercice absolu ou limité, ses formes, ses applications par les petites, moyennes et grandes puissances. Si aujourd'hui on assiste à une tendance qui prône un partage de la souveraineté des États – notamment dans l'Union européenne –, on constate que des États considèrent toujours "leur souveraineté" comme un attribut essentiel. On songe aux grandes puissances qui, comme les États-Unis ou l'URSS à une autre époque, décident d'exercer leur pouvoir à l'étranger

ainsi qu'à de plus petits États, comme la Corée du Nord, le Myanmar ou Cuba qui font la démonstration continue de leur souveraineté totale sur le plan interne. C'est parce que l'exercice de la souveraineté demeure au centre des relations internationales que ces rapports deviennent souvent conflictuels. Tenter d'en nier l'existence ou d'en minimiser le rôle est une attitude illusoire, irréaliste et dangereuse. En réalité, la souveraineté est un phénomène qui est là pour longtemps mais qui subira de nombreux changements au fur et à mesure que la coopération et la solidarité se développeront à l'ère de la mondialisation. Elle demeurera néanmoins un frein à la mise en œuvre de la subsidiarité dans la sphère internationale.

La croissance de nombreuses entités internationales est un phénomène bien évident autant au plan interétatique qu'au plan privé. Il existerait près de 500 organismes interétatiques, aujourd'hui. On en compte environ 225 en Afrique seulement. Ces institutions jouent un rôle de plus en plus décisif et se voient confier des tâches de plus en plus nombreuses, étant donné que les États, j'insiste là-dessus, ne peuvent pas les remplir eux-mêmes. C'est une "subsidiarité à rebours" qui joue ici.

D'autre part, les organismes non gouvernementaux, émanant de la société civile, occupent une place grandissante dans presque tous les domaines de la vie internationale. Il en est de même des églises et d'autres entités ainsi que de nombreux réseaux qui, grâce aux nouvelles technologies de communication, s'affirment de plus en plus. On n'hésite plus à parler d'une opinion publique internationale. En fait, la communauté internationale devient de plus en plus complexe. Les acteurs ne sont plus uniquement des États traditionnels: songeons au Saint-Siège, à la Palestine, à Taiwan. Des régions, des provinces, des cités et des villes agissent davantage au plan mondial, de même que des groupes et des individus et font apparaître de nouvelles formes de transferts qui à la fois encouragent et freinent la subsidiarité.

La recherche, la promotion et la défense des intérêts nationaux demeurent au cœur des relations internationales et représentent autant de freins à la progression du principe de la subsidiarité sur une très grande échelle. Je ne m'étendrai pas sur cette question étant donné qu'elle est trop évidente mais il ne faut pas pour autant négliger les nombreuses actions positives, en particulier dans le domaine caritatif, d'une idéologie qui ne cesse de grandir et de se développer. On a la nette impression d'assister à des prises de conscience internationale à la lumière des changements climatiques, des crises énergétiques, des séismes de toutes sortes, des conflits et des abus contre les droits de la personne. Dans de nombreux cas, des "droits natio-

noux” deviennent des droits internationaux. On parle de plus en plus de “droits des générations futures”.

Il ne fait aucun doute que l’un des phénomènes les plus saillants aujourd’hui est ce que j’appellerais l’inadéquation entre *la croissance de la globalisation et le déficit de gouvernance mondiale*. La montée exponentielle de la globalisation au cours des dernières décennies n’a pas été suivie par un développement parallèle d’un “gouvernement mondial”. C’est la raison pour laquelle, suite à l’incapacité de réformer, de transformer les grandes organisations interétatiques, à commencer par l’ONU, le FMI et la Banque mondiale, on a commencé à parler d’une nécessaire “gouvernance mondiale”, un concept clair-obscur qui aurait pour but de combler l’absence d’une véritable autorité mondiale, concept qui pendant longtemps a été cher à l’Église et dont on parle moins maintenant, face à l’évident cul-de-sac où l’on se trouve à ce chapitre. Après les échecs des réformes souhaitées, notamment pour marquer l’entrée dans le XXI^{ème} siècle, on s’est rendu compte que ce n’est pas demain la veille que les grandes puissances vont renoncer à leur souveraineté et accepter un authentique “gouvernement mondial”, lequel pourrait, hypothétiquement, s’il existait, favoriser une subsidiarité réelle en leur faveur. Nous n’en sommes pas là.

On peut en conclure que si la solidarité est une notion de plus en plus répandue et reconnue, celle de la subsidiarité, bien qu’on en parle beaucoup en Europe, demeure toujours en veilleuse dans la pratique des relations internationales.