

La sécurité collective

Leonardo NICOLIA

Abstract

L'objectif de ce papier est d'aborder la question relative au projet de sécurité collective. Ce projet garde une place importante au sein des théories des relations internationales. Il exprime un idéal puissant qui vise la construction d'un ordre international pacifique.

Le papier est divisé en deux parties.

La première se focalise sur la doctrine classique. Le concept clé de cette approche est constitué de la notion d'équilibre des forces. Il constitue, avec les notions d'intérêt national et de puissance, le corollaire de l'approche réaliste.

La deuxième porte sur le projet de sécurité collective. A la différence de la doctrine de l'équilibre des forces, qui se limite à systématiser une pratique internationale naissante, le projet d'organisation collective de la sécurité vise à instituer un nouvel ordre international.

1. Introduction

Le projet de sécurité collective garde une place importante au sein des Théories des Relations Internationales, alors que la discipline même des Relations Internationales, en tant qu'autonome, est née avec elle¹.

Les grands piliers de l'idéologie de la sécurité collective, c'est-à-dire la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, le désarmement, la paix imposée par le droit international, l'influence modératrice jouée par le système d'information et par conséquent par l'opinion publique, sont à la base de cette approche qui est fortement « idéaliste ».

¹ Barrea, J. *Théorie des relations Internationales*, Louvain-la-Neuve, 1994, p. 5

Ce projet exprime « un des idéaux les plus puissants de notre siècle visant la construction d'un ordre international pacifique ».²

Son parcours est passé d'une simple prohibition de se faire la guerre à la mise en place d'un système d'organisme visant à rétablir ou bien à imposer la paix à travers l'action collective.

Il s'agit d'une approche qui se préoccupe surtout des objectifs à atteindre plutôt que de la réalité, des faits en eux-mêmes. En ce sens aussi elle est également utopique. En effet, rien n'est plus difficile à atteindre que l'objectif de paix internationale à travers le désarmement, l'affirmation du droit, la renonciation à la guerre.

L'avant premier projet internationaliste remonte au début du siècle dernier. C'était l'arbitrage international (1899-1914), qui culmina dans la création de la Cour permanente d'arbitrage à La Haye, en 1899.

Il est né de l'approche « la paix par le droit » et a été pour la première fois indirectement codifié dans le Pacte de la Société des Nations³

Cependant le Pacte n'avait désigné aucun organe qui était responsable du maintien de la paix ou de la prise d'action en cas de rupture de la paix. Dans la pratique il n'y avait aucun moyen pour faire respecter les engagements, mais il incombait aux Etats Membres la décision de les faire respecter.

Et il a fallu à la réalité peu de temps pour réduire à sa juste mesure les grands desseins utopiques de paix internationale déjà au cours des années Trente. Les tentatives de mise en place d'un système basé sur la « sécurité collective » (le Pacte Briand-Kellog en 1928 et la Doctrine Stimson, en 1932) n'avaient pas eu beaucoup de succès.

² Egerton, G. W. « Great Britain and the League of Nations : Collective Security as Myth and History » dans Proceedings of the Symposium, The League of Nations in Retrospect, Organised by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies, Geneva, 6-9 November 1980, p. 95

³ Pacte de la Société des Nations, Article 16 « Si un membre de la Société recourt à la guerre [...] il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

Au contraire, plusieurs événements qui eurent lieu dans les années Trente suivaient une direction complètement différente par rapport au système de sécurité collective. On pense à l'agression de la Chine par le Japon et à la création de l'Etat-vassal du Mandchoukouo (1932), à la remilitarisation allemande en violation du traité de Versailles, à l'affirmation des régimes fasciste et nazi en Italie et en Allemagne, plutôt agressifs sur le plan de la politique interne et internationale, à l'Anschluss en Autriche (1938) et, surtout, à la partition de la Tchécoslovaquie (1938).

Au niveau théorique, le projet de sécurité collective s'insère dans la théorie générale de sécurité, axée sur trois stratégies majeures : la conciliation, le désarmement et la dissuasion.

Les idéalistes penchent pour la sécurité par la conciliation, tandis que les réalistes ont plutôt tendance à favoriser la dissuasion.

Préalablement, il faut bien préciser que ces deux grandes options sont très liées aux contextes politiques où elles se situent, c'est-à-dire que certains contextes sont plus favorables à la sécurité par conciliation, d'autres, à la sécurité par la dissuasion. Même le succès de l'un ou de l'autre est lié à l'existence ou non de certaines conditions objectives.

Tout d'abord, avant d'analyser le système de sécurité collective, il convient de vérifier *a contrario* le système opposé, à savoir « l'équilibre des forces ».

2. La doctrine classique des équilibres des forces

Le concept clé de cette approche est constitué de la notion d'équilibre des forces. Il constitue, avec les notions d'intérêt national et de puissance, le corollaire de l'approche réaliste.

En ce cas, la stratégie de la sécurité par la dissuasion repose sur le double principe du morcellement de la force et de la neutralisation réciproque entre les acteurs internationaux.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navales ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ».

Partant, on peut définir que la sécurité par l'équilibre des forces n'est autre que la sécurité obtenue par la division de la force contre elle-même.

C'est-à-dire que l'unité A est en sécurité par rapport à l'unité B parce que la force de la seconde est neutralisée par celle de la première.

Aucun acteur international ne peut disposer d'une force énormément supérieure à celle de ces opposants.

Le terrain diplomatique qui a produit la doctrine de l'équilibre des forces est le système d'Etats européens tel qu'il fut esquissé par le traité de Westphalie (1648) mettant fin à la « Guerre des Trente Ans » (1618-1648).

Un système de sécurité basé sur un équilibre de forces est ainsi celui qui est caractérisé par la coexistence de plusieurs acteurs qui bénéficient de la distribution des forces généralement équilibrée et qui enfin produit la paix internationale.

L'antipode de la sécurité par l'équilibre des forces est le système de sécurité collective. Avant la première concrétisation de ce système de sécurité en 1919 dans le cadre de la *Société des Nations*, l'histoire n'avait connu que des relations de sécurité par l'équilibre des forces.

L'école idéaliste avait reproché à la théorie de l'équilibre des forces d'avoir établi un équilibre entre les grands Etats qui basculait régulièrement dans la guerre. Elle reprochait également l'aspect antidémocratique et secret, et en fin de compte, son amoralité.

3. La sécurité collective

A la différence de la doctrine de l'équilibre des forces, qui se limitait à systématiser une pratique internationale naissante, le projet d'organisation collective de la sécurité visait à instituer un nouvel ordre international. Il ne s'agissait plus d'analyser les faits, mais il fallait atteindre des objectifs.

Les instruments envisagés portaient sur : a) la diplomatie ouverte, la liberté de presse et par conséquent l'influence pacificatrice des opinions publiques, plutôt contraire à la guerre et à la violence; b) la soumission des conflits à des procédures de solution

pacifique telles que l'arbitrage; c) la responsabilité collective des Etats face à toute agression ou à une agression potentielle; d) la gestion d'un nouvel ordre par une organisation internationale permanente.

Le projet de sécurité collective avait été conçu d'abord par l'esprit de quelques savants sans responsabilité politique. Il n'aurait pu s'agir que d'une vision alternative de la coexistence étatique, mais sans aucune influence sur la vie réelle.

Par contre, il fut repris par le programme du président américain Wilson afin de structurer un nouveau système de vie internationale à la fin de la première Guerre Mondiale.

Les « quatorze points »⁴, comme le programme fut appelé, consistaient en plusieurs principes de base, tels que la liberté de la mer et les négociations ouvertes, une série de dispositions géographiques afin de respecter le principe d'auto-détermination des peuples.

Il prévoyait surtout la volonté d'œuvrer à la paix internationale et d'établir après la fin de la première Guerre Mondiale la création d'une organisation supranationale garantissant la paix, la stabilité et les équilibres existants, l'« Organisation Générale des Nations ».

Il s'agissait d'un système nouveau qui s'insérait dans le nouvel ordre international, appelé à juste titre « l'ordre international wilsonien ».

Le projet de sécurité collective avait toutefois une dimension conservatrice : il se situait dans le cadre existant du système d'Etats souverains, à la différence de l'idéologie mondialiste, qui confie la paix à une sorte de gouvernement mondial.

La sécurité collective conserve pourtant le système des Etats indépendants et se maintient également dans le cadre de la sécurité par la dissuasion. La différence avec la doctrine de l'équilibre des forces intervient au plan du type de rapports de forces mis en place afin de dissuader.

⁴ Wilson, W. FOURTEEN POINTS SPEECH (1918) « Point XIV. A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike ».

Le fondement physique de la sécurité collective est la dissuasion par la supériorité écrasante des forces rassemblées par les Etats favorables au statu quo.

Elle fonde la paix internationale sur une structure de déséquilibre des forces qui défavorise les agresseurs potentiels. La seule supériorité des forces qui ne soit pas menaçante est celle de la communauté internationale elle-même.

On peut affirmer que la sécurité collective se joue sur trois tableaux : a) la solution pacifique des différends; b) l'épreuve de volonté par des sanctions non militaires ; c) l'épreuve de force (sous forme d'intervention de police) entre la collectivité internationale attachée au statu quo et l'agresseur.

L'accommodement des différends constitue une spécificité de la doctrine de sécurité collective. Elle ne fait pas vraiment partie de la doctrine concurrente de la sécurité par l'équilibre des forces. En ce dernier cas, les puissances ont plutôt recours à la guerre pour rétablir l'équilibre, garant d'un côté de leur indépendance et de l'autre côté de la stabilité internationale.

L'organisation des Nations Unies aux Chapitres IV et VII de la Charte (et avant sa création la Société des Nations) illustre cette étroite articulation des deux principales approches de la sécurité – la conciliation et la dissuasion.

En effet, encore une fois, et il en va de même pour le Pacte de la Société des Nations, le terme « sécurité collective » ne figure pas dans son texte mais trouve son expression indirectement dans le Chapitre VII, qui s'inscrit dans le cadre de l'emploi de la force militaire pour la sauvegarde de la paix.

La sécurité collective conserve le système des Etats indépendants et maintient le cadre de la sécurité par la dissuasion. Le Chapitre VII affirme le système de sécurité collective à travers une réaction justement collective mais graduelle, qui prévoit d'abord des sanctions et, le cas échéant, l'emploi de la force. Le but premier est toujours celui de dissuader d'abord l'agresseur potentiel.

Par cet aspect spécifique cette approche ne se différencie pas de la doctrine d'équilibre des forces. La divergence avec cette dernière intervient au plan du type de rapport de forces mis en place afin de dissuader.

Contrairement à la doctrine concurrente, la sécurité collective fonde la paix internationale sur une structure de déséquilibre des forces qui défavorise tout agresseur potentiel quel qu'il soit.

Avant l'épreuve physique elle-même, la sécurité collective montre une phase de contrainte non militaire. Il existe toute une série de moyens de pression tels que la rupture des relations diplomatiques et commerciales et la rupture des communications terrestres, ferroviaires, télégraphiques, etc⁵.

L'épreuve de force (sous forme d'intervention de police) entre la collectivité internationale attachée au statu quo et l'agresseur intervient seulement lorsque tous les autres moyens « pacifiques » ont échoué.

S'agissant de ce dernier aspect dans le cadre des Nations Unies, la première « mise en vigueur » s'est effectué pendant la guerre de Corée. Depuis lors, la Guerre du Golfe a été la seule réponse collective armée à la violation territoriale.

3.1 Le fondement moral : l'indivisibilité de la paix et l'impartialité des Etats

La sécurité collective se fonde donc sur l'accord de tous les Etats à recourir à la violence armée, la renonciation implicite au « droit » (selon l'approche réaliste) à la guerre étant reconnue.

Rien de semblable n'existe dans le cadre de la sécurité par l'équilibre des forces où les accords (alliances) sont dirigés contre l'ennemi et non passés avec lui.

Le concept-clé de la doctrine de la « sécurité collective » est que *la rupture de la paix est l'affaire de tous les Etats*, bien que cela puisse conduire à l'internationalisation de chaque moindre conflit.

⁵ **Charte des Nations Unies, Article 41 :**

« Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ».

Charte des Nations Unies, Article 42 :

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.

Ceci en théorie, car les Etats européens se sentaient en fait bien peu concernés. Citons par exemple l'agression japonaise contre la Chine en 1931 et la Grande Bretagne, ou l'agression de l'Allemagne nazie à la Tchécoslovaquie en 1938.

L'indivisibilité de la paix implique la disparition de la catégorie traditionnelle « ami-ennemi ». L'ami est toute victime d'agression ; l'ennemi est l'agresseur, quel qu'il soit. Au contraire, dans les situations de sécurité par l'équilibre des forces, l'ami et l'ennemi sont déterminés de façon distincte.

Le corollaire de l'impartialité des Etats est donné par l'indivisibilité de la paix.

Si la doctrine de la sécurité collective rejette le principe de l'alliance partielle pour cause d'inutilité et d'incompatibilité avec ses fondements, l'hypothèque conduit à tolérer l'existence de fait des alliances⁶, à titre de réassurance.

En principe, l'indivisibilité de la paix et l'impartialité des Etats conduisent la doctrine de la sécurité collective à rejeter le principe des alliances partielles, dirigées contre un ennemi déterminé avant toute agression de sa part.

Partant la sécurité collective se limite à tolérer ce qui est essentiel en régime de sécurité par l'équilibre.

Ainsi la sécurité collective érige en principe ce qui est exceptionnel en régime d'équilibre des forces (la supériorité des forces et l'impartialité), tandis qu'elle vient à tolérer ce qui est essentiel en régime de sécurité par l'équilibre (les alliances).

3.2 Les conditions du bon fonctionnement de la sécurité collective

Il existe deux conditions fondamentales afin de favoriser le bon fonctionnement du projet de sécurité collective : l'interdépendance économique (l'autarcie rend inopérantes les sanctions économiques) et la structure multipolaire (plus la distribution de la force sur la scène internationale est diffuse, plus la collectivité

⁶ **Charte des Nations Unies, Article 51 :**

Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

internationale a la possibilité matérielle d'opposer à un agresseur quel qu'il soit une force supérieure à la sienne).

La faiblesse relative des Etats sur le plan militaire est la résultante tant d'une distribution multipolaire de la force dans le système international que d'une politique délibérée de désarmement partiel.

La capacité de contrainte économique et militaire de la collectivité internationale attachée au statu quo sera d'autant plus efficace que les unités politiques seront militairement faibles et économiquement vulnérables.

Deux autres conditions sont requises : l'universalité qui rend le mécanisme collectif plus puissant et l'homogénéité idéologique du système international. L'universalité est également requise pour assurer l'efficacité des sanctions économiques alors que l'homogénéité idéologique du système international est requise par le principe de l'impartialité de la sécurité collective.

3.3 Les derniers événements internationaux face au système de la sécurité collective.

Encore aujourd'hui, cette discipline compte des adeptes. Ces derniers sont plus préoccupés de créer les conditions d'une paix stable que d'analyser les rapports de force entre les différents Etats et leur combinaison possible.

Le début des années quatre-vingt-dix a été témoin de la réapparition de l'idée de la sécurité collective, ressuscitée juste à la fin de la guerre froide, par une partie de la communauté internationale, qui était inquiétée par l'idée de la paix universelle.

Les diplomates et les politiques qui ont géré la coalition alliée mise en place contre l'Iraq pendant la première guerre du Golfe ont proclamé la nécessité d'une action commune collective contre l'agresseur, l'Iraq, avec des mots qui rappellent ceux prononcés par Wilson ou Briand à l'époque de la naissante Société des Nations.

Depuis les opérations de Corée, la première guerre du Golfe a été la seule réponse collective armée à la violation territoriale.

Toutefois, malgré la faveur conjoncturelle accordée au respect du droit international et à la sécurité collective qui régnait dans les milieux internationaux, les événements en

ex-Yougoslavie et la deuxième guerre du Golfe, qui a fait suite aux événements du 11 septembre, ont démontré le caractère éphémère de cette doctrine. Ces crises internationales ont démontré que cette doctrine n'est pas objectivement applicable dans toutes les situations de violence internationale.

Probablement dans les années à venir les opérations à court terme, appelées sécurité collective et appuyées par les organes des Nations Unies, seront réservées aux situations qui touchent les intérêts vitaux des grandes puissances.

En fait, malgré l'intérêt qu'elle a suscité, la sécurité collective n'a pas été dotée des moyens opérationnels pour imposer la paix dans les cas flagrants de violation du droit international. L'intérêt des Etats et leur système de puissance ont continué à régir la vie de la société internationale.

Bien entendu, aucun système de vérification ne présente de garantie absolue, de même qu'aucun système de défense ne donne une sécurité absolue.

Mais si la création d'un monopole de coercition dans un organisme universel est la condition préalable pour faire bien fonctionner un système basé sur la « sécurité collective », il faut bien souligner que ni la Société des Nations, ni les Nations Unies ont trouvé la force, la volonté politique et les ressources suffisantes pour sa mise en place.

La fin de la période de la guerre froide démontre que la crédibilité de la sécurité collective passe par les moyens nécessaires à son application.

Les critiques adressées au système de sécurité collective sont axées sur trois piliers : l'incertitude propre à la sécurité par alliances ; le caractère utopique qui se rattache au principe de l'indivisibilité de la paix et de l'impartialité absolue des Etats et l'internationalisation du moindre conflit par le fait même du mécanisme de sécurité collective.

Ces trois éléments selon certains auteurs affaibliraient cette doctrine.

Par exemple Schnabel a affirmé que « le régime international de sécurité collective et de maintien de la paix qui reposait sur des valeurs universelles et communautaires

telles que les droits humains et la sécurité globale et régionale, n'a fait qu'une coquille vide »⁷

La doctrine classique de sécurité collective suppose l'entente des grandes puissances afin d'être en mesure de s'opposer à n'importe quel agresseur pour maintenir la stabilité et la paix. La réalité a plusieurs fois démontré que cette condition essentielle est difficile à réaliser.

Cependant, il ne faut pas être complètement pessimistes sur l'avenir de la sécurité collective dans un monde globalisé. Il y a quinze ans, il n'existait pas de consensus parmi les nations qui composaient la communauté internationale sur les grandes questions internationales.

Le seul intérêt commun était le maintien de la paix dans la période de la guerre froide. En moins de quinze ans, des intérêts nationaux complètement divergents se sont mis à converger d'une manière de plus en plus évidente.

Si le consensus est en voie de se créer, le passage à la sécurité collective n'est plus qu'une question de volonté politique et de mise en œuvre de procédures dont dispose la communauté internationale. Plusieurs événements ont démontré qu'une brèche a été ouverte vers la recherche réelle d'un nouvel ordre international.

Cependant les puissances qui détiennent les moyens d'une nouvelle politique internationale ne se font pas confiance.

La récente crise qui a précédé la deuxième guerre du Golfe, y compris la querelle au sein des Nations Unies entre les favorables et les opposant à la guerre, le démontre.

Nous sommes au carrefour de la « sécurité collective » et de l'anarchie internationale. « Si on laisse passer l'occasion qui s'offre de s'engager dans la bonne direction, on se réveillera un beau jour engagé sans possibilité de retour dans la mauvaise voie »⁸ a affirmé Stéphane Bernard dans son analyse de l'après guerre-froide.

⁷ Schnabel, A. « L'avenir du maintien de la paix et la viabilité de la sécurité collective : une interprétation réaliste dans Revue Etudes internationales, volume XXVI, no 4, décembre 1995

Il serait opportun de continuer à incarner le système de la « sécurité collective » dans le cadre des Nations Unies, où il y a déjà des mécanismes prévus pour sa mise en place.

Jusqu'à maintenant les résultats ont été médiocres, mais cela ne signifie pas que pour autant, s'ils sont bien utilisés, ces mécanismes ne pourraient pas constituer des instruments efficaces à l'avenir.

BIBLIOGRAFIE

ANDRE, M., *Collective security*, A Progress report, Paris, Unesco, 1952

BARREA, J., *Théorie des relations Internationales*, Louvain-la-Neuve, 1994

BERNARD, S., *Précis de la guerre froide et de l'après-guerre froide*, Bruxelles, Bruylant, 1994

EGERTON, G.W., « *Great Britain and the League of Nations : Collective Security as Myth and History* » dans Proceedings of the Symposium, The League of Nations in Retrospect, Organised by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies, Geneva, 6-9 November 1980, p. 95

MARCHISIO, S., United Nations Organization (O.N.U.), in *Digesto delle Discipline Giuridiche Pubblicistiche*, 1999.

MARTIN, A., *Collective security*, A Progress report, Paris, Unesco, 1952

SCHMAL, A., *L'avenir du maintien de la paix et la viabilité de la sécurité collective : une interprétation réaliste*, *Revue Etudes Internationales*, décembre, 1994

SUY, E., United Nations Peacekeeping System, in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, 1982.

TUNKIN, G., The Legal Bases of International Organisation Action, in *Manuel sur les organisations internationales* (a cura di Dupuy), Dordrecht-Boston-Lancaster, 1988

VILLANI, U., Il ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace nel sistema dell'ONU, in *LaComunità internazionale*, 1998.