

Sécurité Collective du Monde post-bipolaire : la Paix kantienne, un doux rêve ?

Fumi KURITA*

novembre 2006

*Fumi KURITA, deuxième année du Master Géopolitique de la Sorbonne (Paris 1, ENS). Ce dossier est préparé pour un exposé du séminaire de POLLENS (Association pour la politique à l'ENS) du 2 novembre 2006. Ce dossier, fruit de mes recherches et orientations personnelles, a été réalisé avec la collaboration active, pour la mise en forme et pour la présentation orale, de Rodolphe D'AVOUT D'AUERSTAEDT (de la promotion du Master de Géopolitique). J'ai bénéficié également des commentaires de nombreux camarades, notamment Olivier BOISSIER (élève écologiste à l'ENS et aussi Master Géopolitique, merci milles fois d'avoir corrigé toutes les fautes orthographiques), Céline NADAL (élève physicienne à l'ENS, notre admiration de Kant pour toujours !), ensuite mes amis de la promotion de Master : Romain EPITALON, Ezequiel ENTELMAN, Olivier CHAZAL et Pauline MORAEL. Je suis ainsi particulièrement reconnaissante envers M.Jacques SOPPELSA et M.Colomban LEBAS, qui m'ont donnée les indications efficaces. Tous les commentaires et questions sont les bienvenus (fumi.kurita@ens.fr)

Résumé

L'imminence d'une catastrophe humanitaire peut-elle être considérée comme une exception à la règle du non recours à la force, énoncée à l'article 2.4¹ de la charte des Nations unies ? Kant parle dans son *Projet de paix perpétuelle* de ce "devoir-être", mais il prend soin dans l'avant-propos de son opuscule d'avertir le lecteur qu'il s'abstient d'examiner si ce projet est applicable à la réalité politique de l'existence de souverainetés et d'Etats ou bien s'il n'est qu'un doux rêve de philosophie. L'homme ne peut passer son temps à vouloir sans arrêt la paix ni, lorsqu'elle règne, à chercher à remédier à ses faiblesses en vue d'instaurer une paix meilleure et plus radieuse, et après celle-ci une meilleure encore et ainsi de suite. Il lui suffit le plus souvent que la sécurité soit assurée pour qu'il puisse se consacrer aux tâches qui lui tiennent le plus à coeur. Pour la grande majorité des hommes, la paix n'a d'autre signification que d'apporter la sécurité d'une solution dans un secteur déterminé de la vie.²

Au XX^e siècle, la notion d'équilibre entre les puissances s'est développé, les organisations de sécurité collective se sont multipliées, notamment la Société des Nations et son successeur l'ONU, mais on a vu aussi apparaître des organisations de défense à l'échelle globale comme l'OTAN. Depuis la fin de la guerre froide, on assiste à la résurgence des conflits internes aux Etats, et à la montée en puissance du terrorisme. La mondialisation a renforcé l'interdépendance entre les Etats. A la sécurité nationale de chaque état, s'ajoute la coopération entre Etats en matière de sécurité. De nos jours, les menaces pesant sur la sécurité d'un pays peuvent facilement franchir les frontières et déstabiliser toute une région. Il s'agit donc de donner encore plus d'importance à la coopération internationale en la matière. C'est pourquoi, nous nous proposons d'observer les différents types d'accords en matière de sécurité.

Table des matières

1	Introduction et motivations	3
2	Histoire de la sécurité collective	5
2.1	La Société des Nations	6
2.2	Les causes de la guerre	6
2.3	Sécurité nationale	7
2.3.1	Défense collective	7
2.3.2	Sécurité collective	8
2.3.3	Coopération en matière de sécurité	8

¹ARTICLE 2.4 : Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

²Julien FREUND. L'essence du politique <http://www.ipag.univ-rennes1.fr/Annales/2003.pdf>

2.4	Sécurité individuelle ou collective	9
3	Une organisation de défense collective	10
3.1	Défense collective	10
3.1.1	Les bases fondamentales du Traité de l'Atlantique Nord	10
3.1.2	L'OTAN	10
3.1.3	L'Europe de la défense	11
3.2	Problème et transformation de l'OTAN	11
3.3	Les intérêts pour la France dans la nouvelle OTAN	12
4	Modification de la sécurité collective des Nations Unies	13
4.1	Critique de la sécurité collective de l'époque de Hobbes	14
4.2	Problématique de l'état actuel	15
4.3	Points de modification	15
4.4	Quelques propositions d'action	16
5	Conclusion	17

1 Introduction et motivations

La crise irakienne a posé avec force une question brûlante :
Quelle institution est légitime pour garantir l'ordre mondial ?

Comme lors de l'intervention des Etats-Unis (à l'appel de l'Europe) sous l'égide de l'OTAN à partir de 1999 au Kosovo, Washington s'est passé, pour intervenir contre le régime de Saddam Hussein, de l'assentiment du Conseil de sécurité qui, depuis sa création, a régulièrement été paralysé par les dissensions (droit de veto notamment). Le temps est venu d'un "second San Francisco" visant à réformer en profondeur la Charte des Nations unies pour l'adapter à la nouvelle donne : il serait opportun d'élargir le Conseil et de limiter les prérogatives de ses membres permanents ; d'offrir un rôle accru aux organisations régionales ; d'imposer clairement l'obligation de "protection d'humanité", enfin de mettre en place de nouvelles instances internationales, dont un "observatoire de la démocratie" qui contribuerait à réaliser le rêve de Kant d'une "société des nations républicaines"³.

Le débat institutionnel renvoie à un dilemme.
Soit on élabore un système idéal, mais on court le risque d'un droit international

³*Politique Internationale*, sommaire du n.100, *Monsialisation de la Démocratie et Sécurité collective*, article de Charles Zorgbibe

encore moins appliqué qu'il ne l'est l'actuel.

Soit on se place dans une perspective plus réaliste, et l'on en vient à décourager toute possibilité de réforme.

Les vicissitudes du Conseil de sécurité en 2003, inhabituellement médiatisées, ne doivent pas masquer les questions permanentes autour de son utilité et de son rôle. Un procès est souvent instruit à son sujet, autour de sa conception même, de sa composition, du droit de veto, de son impuissance à faire appliquer ses décisions ou de l'arbitraire dont il ferait preuve. Ce procès doit être relativisé. Dépassons toutefois cette conjoncture pour situer le Conseil dans une perspective historique, politique et institutionnelle plus large.

Le Conseil de sécurité occupe dans l'édifice des Nations Unies une place centrale. L'ONU est construit autour de lui. Lui-même est construit autour des membres permanents. Les relations entre les membres permanents sont quant à elles construites autour du droit de veto. C'est en vain que l'on voudrait le considérer comme une anomalie : il est à l'inverse un principe fondateur de la Charte.

Depuis une dizaine d'années, la sécurité a changé du tout au tout sur le plan mondial. Tous les conflits ne représentent pas une menace pour la paix et la sécurité. Dans une démocratie, la liberté d'expression permet à chacun de se faire entendre par l'intermédiaire de son représentant élu. C'est à ce dernier qu'imcombe de discuter, d'arbitrer dans le cadre d'un débat public. C'est grâce à cette procédure que les démocraties désamorcent les conflits et parviennent à des compromis viables soutenus par la société dans son ensemble. En l'absence d'institutions démocratiques, les tensions s'exacerbent souvent et éclatent en des conflits violents. Forte de ce mécanisme d'apaisement des conflits, la démocratie pourrait être idéalement synonyme de paix et de sécurité. La sécurité, n'est pas une fin en soi mais doit en définitive servir le bien-être général. La démocratie, enracinée dans un parlement efficace, est-elle de tous les modes de gouvernement celui qui incarne le mieux l'idée de Kant⁴.

Pourtant, la fin du conflit Est-Ouest n'a régénéré ni le droit international ni l'ONU. La guerre du Golfe de 1991 n'a pas marqué l'émergence d'un nouvel ordre mondial. Les hostilités déclenchées par les Etats de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) contre la Yougoslavie, en 1999, ont montré que les grandes puissances pouvaient contourner le Conseil de sécurité lorsqu'elles n'étaient pas assurées d'obtenir son aval. Cette dérive s'est renforcée après les attentats du 11 septembre 2001, la "guerre contre le terrorisme" lancée par les Etats-Unis favorisant une sorte d'état d'exception juridique permanent. Du renversement des Talibans, en l'absence d'une agression armée préalable de

⁴Une sécurité en mutation dans un monde en mutation, un défi pour les parlements UIP et DCAF (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003

l'Etat afghan, à l'intervention en Irak de 2003, déclenchée sans l'aval du Conseil de sécurité, la guerre unilatérale a effectué un retour spectaculaire sur la scène mondiale.

Conçue comme un moyen de réaliser l'équilibre international, l'ONU est tantôt instrumentalisée par les grandes puissances, et permet alors de justifier des actions militaires sélectives, tandis que la passivité prévaut dans d'autres situations ; tantôt elle paralysée par l'opposition des grandes puissances, ce qui n'empêche pas ces dernières d'agir sans mandat.

Cependant, l'échec de la Charte des Nations unies dans le domaine de la force doit être relativisé. Même malmené, le multilatéralisme demeure au moins présent dans les discours. Chaque action militaire reste formellement à justifier au regard du droit international. Les doctrines politiques cherchent cependant à justifier leur contournement.

2 Histoire de la sécurité collective

Dans la nouvelle "guerre civile mondiale", qui commence avec les attentats du 11 septembre, la nouvelle doctrine Bush montre que les Etats-unis veulent non seulement contrôler le monde mais encore le remodeler. Alors comment retrouver les chemins de la sécurité collective ? Charles ZORBIBE propose une triple reconstruction :

1. la montée en puissance des organisations continentales de sécurité.
2. la mise en place d'une diplomatie préventive européenne : ses capacités d'intervention permettraient à l'Europe d'avoir sa propre stratégie de prévention des conflits.
3. la refonte de la charte des Nations unies, fondée sur l'autolimitation des membres permanents du Conseil de sécurité.

Le débat institutionnel renvoie à un dilemme.

Soit on élabore un système idéal, mais on court le risque d'un droit international encore moins appliqué qu'aujourd'hui.

Soit on se place dans une perspective plus réaliste, et l'on en vient à décourager toute possibilité de réforme.

En réalité il y a non pas une mais plusieurs ONU, ou plus exactement plusieurs dimensions des Nations Unies. Dans cette galaxie, le Conseil apparaît comme un organe singulier, voire unique.⁵

⁵ *Revue Pouvoirs Le Conseil de sécurité : blocage et renouveau. Et maintenant ?* Paru dans le revue Pouvoirs, 2004.

2.1 La Société des Nations

Il y avait une différence importante entre les délégués qui se réunirent à San Francisco et ceux qui s'étaient réunis à Paris pour rédiger le pacte de la Société des Nations⁶ vingt-cinq ans plus tôt.

En 1919, de nombreux délégués croyaient réellement qu'il était possible de connaître un monde sans guerre. Ils croyaient qu'en mobilisant l'**opinion morale de l'humanité**, ils pouvaient empêcher les Etats agresseurs de faire ce que les agresseurs avaient fait de tout temps, à savoir attaquer leurs voisins. A San Francisco, l'humeur était plus sombre. Les délégués considéraient que la puissance économique et militaire de l'ONU, et non pas l'opinion morale, constituait la clé de la paix à l'avenir. Ils créèrent même le Comité d'état-major militaire de l'ONU, qui continue de se réunir dans l'obscurité la plus totale et sans avoir de responsabilité.

2.2 Les causes de la guerre

Le président Wilson estimait que la guerre était principalement le résultat de trois éléments :

1. la course aux armements
2. l'existence de régimes non démocratiques
3. le déséquilibre du pouvoir entre les Etats qu'il considérait comme un facteur d'instabilité

Wilson contribua à la conception d'un nouveau système de **sécurité collective** pour remplacer l'équilibre discrédité des puissances. La société des Nations se trouvait au coeur de ce système. Pourquoi un système de sécurité **collective**? Parce que le pacte de la SDN interdisait toute agression et que tout Etat violant ce pacte aurait à affronter la puissance de tous les autres Etats membres de cette institution. Les internationalistes wilsoniens supposaient par conséquent qu'aucun Etat serait suffisamment inconscient pour violer le pacte. En outre, du fait que la SDN était obligée d'encourager le désarmement, le président Wilson pouvait envisager un monde qui ne serait plus en proie à la peur et à l'anxiété qui, estimait-il, avaient entraîné des guerres innombrables au fil

⁶La Société des Nations (SdN) est une organisation internationale introduite par le traité de Versailles en 1919 dans le but de conserver la paix en Europe. Basée à Genève, dans le Palais Wilson puis le Palais des Nations, elle est remplacée en 1945 par l'Organisation des Nations unies. Elle ne joue pas pleinement son rôle avant la Seconde Guerre mondiale. Le principal promoteur de la SdN est le président des États-Unis Woodrow Wilson, ancien professeur de sciences politiques à Princeton. Selon son analyse de la Première Guerre mondiale, la diplomatie secrète est la cause principale de la guerre et la Société des Nations doit y faire échec. Le 14 e point de Wilson constitue donc la base de cette association des nations. Toutefois, le Sénat américain, en s'opposant à la ratification du traité de Versailles, vote contre l'adhésion à la Société des Nations et les États-Unis n'en feront jamais partie. Dans l'entre-deux-guerres, l'URSS et l'Allemagne nazie ainsi que le Japon (en 1933) sortent de la SdN. Paul Hymans devint le premier Président de la Société des Nations en 1920.

des siècles.

2.3 Sécurité nationale

La sécurité nationale, qui se préoccupe avant tout de la protection de l'Etat, "se mue" en une sécurité humaine dont la priorité est l'individu et la collectivité. En pratique, les Etats en sont venus à élargir leurs réponses face aux menaces pesant sur la sécurité en prenant en compte les éléments suivants :

1. L'action préventive
2. L'intervention
3. La réaction

Ce changement de priorité en faveur de la "sécurité humaine" implique un élargissement du concept de sécurité, au-delà des considérations strictement militaires. Estimons désormais que la question de la sécurité doit être abordée de façon globale, de manière à y inclure des facteurs non militaires :

- menaces politiques
- menaces économiques
- menaces pour l'environnement ou dues à l'Homme
- menaces sociales

L'idée que la sécurité nationale ne peut être obtenue de façon autonome mais qu'elle exige une coopération entre Etats est très ancienne. Au 20e siècle, la notion d'**équilibre entre les puissances** est développée, les organisations de sécurité collective se sont multipliées, notamment la Société des Nations et son successeur l'ONU, mais on a vu aussi apparaître des organisations de défense à l'échelle globale comme l'OTAN. Depuis la fin de la guerre froide, On assiste à la résurgence des conflits internes aux Etats. La mondialisation a renforcé l'interdépendance entre les Etats. Notamment, en matière de sécurité. A la sécurité nationale de chaque Etat se greffe la coopération entre les Etats. De nos jours, les menaces pesant sur la sécurité d'un pays peuvent facilement franchir les frontières et déstabiliser tout une région, Il s'agit donc de donner encore plus d'importance à la coopération internationale en la matière, alors regardons les différents types d'accords en matière de sécurité.

2.3.1 Défense collective

La défense collective est définie comme un traité par lequel deux Etats ou plus s'engagent à se prêter assistance en cas d'attaque extérieure. Les exemples les plus représentatifs de ce type d'accords sont l'OTAN et l'Organisation des Etats américains.

L'"accord de défense collective" est l'une des formes les plus abouties de coopération. Rappelons que des formes de coopération moins approfondies en matière de sécurité existent grâce aux réseaux d'accord bilatéraux et multilatéraux, sans être coiffées par une organisation militaire officielle interétatique. La décision d'adhérer à une organisation de coopération en matière de sécurité, surtout à une organisation de défense collective, a de profondes conséquences sur la situation d'un pays en termes de sécurité. En principe, pareille coopération consolide la sécurité nationale en ce sens qu'elle lui permet de compter sur un "poing" collectif en cas de menaces. Mais l'adhésion a un prix : le pays concerné se retrouve dans l'obligation de s'adapter aux objectifs et aux besoins de l'alliance, ce qui limite ses choix lorsqu'il se propose de définir une politique de sécurité nationale. En outre, cette décision affecte le contrôle parlementaire puisque les décisions passent en partie de la sphère nationale à la sphère internationale.

2.3.2 Sécurité collective

Dans ce système, la communauté internationale s'engage à renoncer à l'usage de la force et à prêter assistance à n'importe lequel de ses membres si un autre membre recourt à la force. Il s'agit donc d'un système qui autorise la communauté internationale à réagir par la force en cas de violation de la paix internationale. Contrairement à la défense collective, la sécurité collective vise une attaque provenant de l'intérieur. L'ONU est le meilleur exemple de système de sécurité collective. Aux termes des Articles 41⁷ et 42⁸ de la Charte des Nations Unies, la communauté internationale est censée exercer une pression sur le pays fauteur de troubles, par la coercition non militaire ou l'usage de la force militaire.

2.3.3 Coopération en matière de sécurité

La coopération en matière de sécurité établit un lien entre la sécurité collective et le concept global de sécurité. C'est une notion large de la sécurité, à plusieurs dimensions, qui privilégie la réassurance plutôt que la dissuasion, qui préfère l'inclusion à l'exclusion, qui ne restreint pas l'adhésion ; favorise le multilatéralisme par rapport au bilatéralisme, ne privilégie pas les solutions militaires par rapport aux non-militaires, et tient les Etats pour les principaux

⁷ Art.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

⁸ Art.42. Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates(...)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. cf : Art.39. Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale. Par la revue *Défense nationale, La sécurité collective et la paix : le rôle de l'ONU*

acteurs du système sécuritaire, tout en acceptant que d'autres acteurs puissent jouer un rôle important ; elle ne nécessite pas la création d'institutions officielles de sécurité, mais sans les rejeter ; par-dessus tout, elle donne la priorité au dialogue multilatéral et tend à en faire une pratique.

2.4 Sécurité individuelle ou collective

Fait encore plus important, l'article 51 de la Charte⁹ incorpore le droit à la légitime défense, qu'elle soit **individuelle ou collective**. Cet article jeta les fondements juridiques des alliances telles que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord créée en 1949 et le Pacte de Varsovie (1955). Toutefois, l'ONU allait avoir à jouer un rôle, car le droit d'un pays à se défendre ne s'appliquerait en théorie que tant que le Conseil de sécurité n'aurait pas pris le contrôle d'un conflit.

L'article 51 n'a pas seulement traité au droit général et, de la légitime défense, mais constitue aussi un triomphe pour ceux qui plaidaient en faveur des pactes de défense régionale. Il est intéressant de noter que ce sont les Etats latino-américains et non pas les Etats européens qui préconisèrent aussi bien les arrangements régionaux que le pouvoir des petits Etats. Les Etats-Unis exercèrent une influence immense à San Francisco. Le plus important de ces enjeux avait trait à la conviction que la paix dans le monde dépend de la coopération entre les Etats. Après tout, c'était le but fondamental de la sécurité collective¹⁰.

Le Conseil de Sécurité est-il d'ailleurs réellement un organe international ? Dispose-t-il d'autre chose que d'une apparence d'institutionnalisation ? Est-il autre chose que la coalition aléatoire et précaire de quelques grands Etats, dont chacun n'agit qu'en fonction de ses conceptions et intérêts propres, sans guère se soucier de la Charte et de la tâche qui lui est assignée - la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale ? Et au fond, les remplit-il moins bien que nombre d'autres organisations internationales ? Même la crise iraquienne, qui l'a blessé, l'atteint sans doute moins profondément qu'elle ne le fait pour d'autres institutions, comme l'OTAN, voire l'Union européenne notamment. De façon générale, il ne faut pas surestimer le rôle que peuvent jouer ces institutions.¹¹

⁹article 51 de la Charte

¹⁰*La création de l'Organisation des Nations unies*, Premier article d'une série de trois articles publiés à l'occasion du 60e anniversaire de la création de l'ONU

¹¹*Revue Pouvoirs Le Conseil de sécurité : blocage et renouveau. Et maintenant ?* Paru dans le revue Pouvoirs, 2004.

3 Une organisation de défense collective

3.1 Défense collective

3.1.1 Les bases fondamentales du Traité de l'Atlantique Nord

Le Traité de l'Atlantique Nord (ou "Pacte Atlantique")¹² est un Traité d'Alliance contre toute attaque de l'un des états signataires, en Europe ou en Amérique du Nord. Dans son Article 2 et 5, la collaboration économique et la sécurité collective sont clarifiés.

Article 2 : Les parties s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'elles.

Article 5 : Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles, survenant en Amérique ou en Europe, sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties. Chacune d'entre elles prendra en conséquence telles actions qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée.¹³

3.1.2 L'OTAN

L'Alliance atlantique et son organisation militaire, nées en 1949, ont servi de structure au bloc occidental dirigé par les Etats-Unis. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord,¹⁴ recouvre l'ensemble des structures civiles et militaires qui découlent de l'article 9 du Traité de Washington.¹⁵ Sa raison d'être, toujours invoquée par les gouvernements occidentaux, était de faire face à une menace - réelle ou supposée - **venant du camp de l'Est**¹⁶. Durant la période bi-polaire, les Etats-Unis ont pu faire de l'organisation politique et militaire de l'Alliance atlantique l'un des instruments privilégiés de leur politique

¹²il est signé le 4 avril 1949, par les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, le Canada, le Luxembourg, la Norvège, la Belgique, les Pays-bas, l'Italie, le Danemark et l'Islande. La Grèce et la Turquie y adhèrent en 1952, et la République fédérale d'Allemagne en 1954.

¹³Les missions de maintien et d'imposition de la paix assumées par l'Alliance atlantique depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest sont dites "non-article 5", "*La France, L'Europe, L'OTAN*", 2006, Jean-Sylvestre Mongrenier, lexique, p.211

¹⁴En 1950, l'OTAN est créée par les signataires du Pacte Atlantique afin de créer une structure politique et militaire permanente. Il est constitué par : 1, un secrétariat administratif et 2, deux commandements suprêmes : celui naval (SACLANT, installé aux Etats-unis) et celui concernant les autres armes (SACEUR, installé en France).

¹⁵*Géopolitique de 1945 à nos jours*, 1993, Jaques Soppelsa, chap 4, p.169

¹⁶Les crises consécutives au démantèlement de la Yougoslavie en ont été l'occasion. Dans la dernière phase de la crise de Bosnie, ils ont obtenu de l'Organisation des Nations unies que l'OTAN soit chargée de l'application, au besoin par la force, des résolutions du Conseil de sécurité.

étrangère¹⁷.

En fait, depuis plusieurs décennies, l'OTAN est la seule organisation capable de concilier l'hégémonie américaine avec l'autonomie et l'influence des Européens.¹⁸

Suite aux attaques islamo-terroristes contre le World Trade Center et le Pentagone, le Conseil Atlantique Nord a décidé, le 12 septembre 2001, d'invoquer l'article 5 du Traité de Washington, clause selon laquelle une attaque armée contre l'un des Alliés est considérée comme une attaque contre l'ensemble des signataires du traité¹⁹

3.1.3 L'Europe de la défense

Beaucoup d'Européens conclurent que l'Europe devait prendre des mesures pour se libérer au moins partiellement de la tutelle de la puissance américaine qui, après la guerre froide, ne semblait plus nécessaire. A la place de cela, il fallait se doter d'un certain potentiel militaire autonome. Fin 1998, cette constatation incita même le plus grand ami des Etats-Unis, Tony Blair, à faire des avances sans précédent à la France en lui proposant l'aide de la Grande-Bretagne pour débloquer la situation et créer enfin pour l'Union européenne un potentiel de défense commun, indépendant de l'OTAN. Aujourd'hui, l'Union européenne n'est pas prête à se doter d'une force autonome. Pour Robert Kagan, l'Europe n'a pas réalisé les promesses de l'Union européenne en réponse aux sollicitations de ses principaux dirigeants pour établir un certain équilibre²⁰.

3.2 Problème et transformation de l'OTAN

L'Alliance de l'Atlantique Nord est aujourd'hui face à un paradoxe dont la meilleure illustration réside, peut-être, dans les trois observations suivantes. En premier lieu, une visite rapide au Siège de l'OTAN révèle une Alliance actuellement engagée dans plus de missions et d'activités que jamais par le passé. En deuxième lieu, les nouveaux problèmes ne manquent pas, car nombreux sont ceux qui voudraient que l'OTAN soit impliquée dans d'autres missions ou qu'elle intensifie sa participation dans des opérations déjà en cours. Manifestement, l'OTAN continue à faire l'objet de sollicitations et à exercer une considérable attraction magnétique en Europe et au-delà. En troisième lieu, l'OTAN est perçue comme moins essentielle par certains acteurs clés dans les grandes capitales des deux côtés de l'Atlantique ; par exemple le Secrétaire américain à la Défense, Donald Rumsfeld ou Gerhard Schröder.

¹⁷ *Le Monde Diplomatique*, 23 avril 1999 *LES CINQUANTE ANS DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE*

¹⁸ *La puissance et la faiblesse*, Robert Kagan. 2003, p.240

¹⁹ *"La France, L'Europe, L'OTAN"*, 2006, Jean-Sylvestre Mongrenier, chap6, p.65

²⁰ *La puissance et la faiblesse*, Robert Kagan. 2003, HACHETTE LITTERATURES, p.11

La raison de ce paradoxe est à vrai dire assez simple. Après l'effondrement du communisme et de l'Union soviétique, l'OTAN a dû se réinventer politiquement, pour affronter les défis initiaux de l'après-Guerre froide. Cette réinvention constitue, d'ailleurs, l'une des principales raisons pour lesquelles l'Europe dans son ensemble est davantage en paix et sûre aujourd'hui qu'à toute autre époque de son histoire récente.

L'élargissement de l'Alliance atlantique à l'Est, la prise en charge de missions allant au-delà de la défense collective des Etats membres et le développement d'une perception non plus géographique mais fonctionnelle de la sécurité ont dilaté la zone de projection de l'OTAN.

3.3 Les intérêts pour la France dans la nouvelle OTAN

Au sortir de la Guerre froide, la France avait une perception plus politique que militaire de l'OTAN. Confrontés à la volonté américaine de demeurer une "puissance européenne" via l'OTAN, le souci des Européens était de confiner l'organisation atlantique dans sa mission première, la défense collective, et dans son aire géostratégique originelle, l'espace euro-atlantique. L'avenir était censé appartenir à l'Union de l'Europe occidentale et à l'Union européenne. Les dirigeants (Français) demeurent en effet cristallisés sur le gaullisme version 1966 et raisonnent en termes de "grand jeu" avec et contre les Etats-unis. Notons là une différence avec les militaires, confrontés aux risques, menaces et enjeux de sécurité et par là même plus pragmatiques. Pour autant, et suite à la gestion par le Pentagone de la "guerre contre le terrorisme", il semble que Paris craigne tout à la fois un désengagement américain de "l'Ancien Monde" et une marginalisation de la France en Europe. C'est pour cela que Jacques Chirac a engagé la France dans la "transformation" de l'OTAN, lors du sommet atlantique de Prague.²¹

Trois grands sujets d'inquiétude présents depuis deux décennies :

1. le maintien des forces américaines hors d'un éventuel conflit limité au sol européen ;
2. le risque d'un retrait pur et simple de ces forces ;
3. le sacrifice des intérêts des Européens au profit des intérêts purement nord-américains.

Le recours à l'OTAN, plutôt qu'à l'Europe de la défense, présente en effet l'avantage d'inclure les Etats-Unis. La puissance américaine permet de pallier la faiblesse des budgets militaires européens et plus encore de régler la question du pouvoir, chaque Etat européen préférant la lointaine hégémonie des Etats-Unis à celle d'un de ses voisins et anciens rivaux. Chemin faisant, l'OTAN s'est transformée en une structure modulaire, flexible et "expéditionnaire". La

²¹21-22 novembre 2002

"transformation" en cours est censée la rendre plus apte à servir de "boîte à outils", pour monter des coalitions *ad hoc*. C'est donc dans ce cadre géopolitique et géostratégique qu'il faut penser la "participation certaine" de la France.²² L'idée des Français est aussi de renforcer leur présence dans l'OTAN pour écarter le soupçon d'anti-américanisme et convaincre les alliés européens du bien-fondé d'une "Europe de la défense".

4 Modification de la sécurité collective des Nations Unies

L'Organisation des Nations unies n'a jamais répondu aux espoirs qu'elle a déclenchés.²³ Ses partisans ont exagéré ses promesses tout comme ses adversaires ont exagéré ses dangers. En outre, le droit de veto paralysa le Conseil de Sécurité pendant la guerre froide.²⁴ Le droit de veto non seulement empêcha le Conseil de sécurité d'utiliser ses mécanismes de sécurité collective dans des pays tels que le Vietnam et l'Afghanistan, mais aussi déçut de nombreuses personnes qui étaient auparavant en faveur de l'ONU. Néanmoins, l'échec apparent de l'ONU en tant qu'institution de sécurité collective ne devrait pas nous rendre aveugles sur ses activités dans des domaines allant des droits de l'homme au développement économique.²⁵

Créée essentiellement en tant qu'institution de sécurité collective de type wilsonien, l'ONU devint un forum contre le colonialisme et le post-colonialisme, parfois turbulent et polémique. Ce changement s'est produit au fur et à mesure que les anciennes colonies adhèrent à l'ONU, dont le nombre d'Etats membres est passé de 51 en 1945 à 191 de nos jours. Comme toutes les institutions, l'ONU est un produit, mais non un prisonnier, de son passé.

Alors que la Seconde guerre mondiale se poursuit en Asie, l'adoption de la Charte des Nations unies, le 26 juin 1945, à San Francisco, marque un tournant radical dans l'histoire des relations internationales. Tout "recours à la force", guerre ou toute autre forme d'intervention militaire, est par principe interdit. Un organe centralisé, le Conseil de sécurité, est chargé de résoudre les différends et, dans ce but, peut adopter des mesures coercitives, économiques mais aussi militaires. On passe ainsi d'un système de "guerre juste", où l'action militaire relève du pouvoir quasi discrétionnaire des Etats souverains, à un système fondé sur la légalité rationnelle. Désormais, l'action armée n'est autorisée que dans deux cas reposant sur des critères objectifs : une agression justifiant la légitime défense,

²² *La France, L'Europe, L'OTAN*, 2006, Jean-Sylvestre Mongrenier, p.97

²³cf. Les articles de série spéciale du *Washington File*

²⁴l'intervention militaire de l'ONU en Corée constitua la seule exception importante à cet égard. Les Soviétiques usèrent de leur droit de veto à de multiples reprises jusqu'en 1970 environ, les Etats-Unis en usent depuis lors.

²⁵Le simple fait que ses fondateurs créent le Comité économique et social et l'ONU pour l'éducation, la science et la culture en tant que principaux organes de l'ONU illustre l'aspect apolitique de ses travaux. Finalement, il est bon de noter que le caractère de l'ONU allait changer entre 1945 et 1990.

ou une menace contre la paix constatée par le Conseil de sécurité et imposant son intervention. La simple invocation de valeurs supérieures, par définition variables, ne peut plus suffire à justifier la guerre. Tout recours à la force doit être autorisé ou supervisé par le Conseil. Tenant compte de l'échec de la SDN, l'idée de sécurité collective prend ainsi une forme plus coercitive dont on espère qu'elle empêchera un conflit entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. Malgré leur rigueur, les règles introduites par la Charte n'ont pas empêché le déclenchement de nombreuses guerres en dehors des mécanismes prévus. Au nom de "juste causes", l'Union soviétique et les Etats-Unis ont entrepris des actions militaires unilatérales en Hongrie (1956), en Tchécoslovaquie (1968) ou en Afghanistan (1979) pour la première, et à Cuba (1961), au Nicaragua (années 1980), à la Grenade (1983) ou au Panama (1989) pour les seconds.²⁶

4.1 Critique de la sécurité collective de l'époque de Hobbes

Nous devons moderniser le système de sécurité collective des Nations Unies, notamment en ce qui concerne la diplomatie préventive et sa mise en application. Ce système, créé en 1946 pour fonder l'ordre mondial sur des valeurs et des principes communs, n'a pas atteint sa pleine maturité et n'a pas fonctionné comme prévu. Le détruire, en revanche, reviendrait à revenir à l'époque de Hobbes où lois et règles internationales sont peu fiables et où la vraie sécurité ainsi que la défense et la promotion d'un ordre libéral dépendent toujours de la détention et de l'usage de la force militaire.

Selon Hobbes, les hommes cherchent dans la paix essentiellement la sécurité et la protection. Pour les obtenir ou les préserver, ils sont prêts à faire la guerre, mais aussi à s'accommoder fréquemment des conditions les plus illusoires de la paix quand elles sont immédiates. On a certainement tort d'opposer la puissance à la justice et à la liberté, car toute libération est un signe de puissance de même que l'exercice de la justice. La question n'est alors plus de savoir si la justice ou la liberté assurent mieux la sécurité que la puissance, mais d'utiliser la puissance au service de la liberté, de la justice et de la paix. Il importe d'abord de reconnaître les vertus de la puissance. A ce moment, il est alors possible de prendre mieux conscience du problème qui s'est posé à toutes les époques, bien que nous le croyions toujours neuf : comment concilier les impératifs de la sécurité particulière de chaque unité politique et les aspirations à la sécurité collective ? Le caractère politique de la paix se traduit en second lieu par le fait qu'elle est une manifestation de la puissance. C'est une idée assez largement répandue qu'elle devrait se fonder sur la confiance mutuelle entre Etats, s'exprimant dans un "droit cosmopolite".

²⁶ *Le Monde diplomatique*, *La sécurité collective, un rêve contrarié*, septembre 2005, p17, par Olivier Corten

4.2 Problématique de l'état actuel

La critique porte d'abord sur le nombre des membres du Conseil de sécurité. Pourquoi alors ne pas procéder à une réforme substantielle, en augmentant le nombre des membres non permanents, par exemple jusqu'à quinze, afin d'assurer une meilleure prise en considération des points de vue et une plus grande influence de décisions mieux enracinées ? D'une part il n'est pas exact que tous les Etats souhaitent participer plus activement à la résolution de questions difficiles, qui peuvent les exposer à la pression de membres plus puissants. D'autre part, plus nombreux sont les membres, plus difficile et plus aléatoire est la prise de décision - mais ce point nous renvoie aussi à l'addition éventuelle de nouveaux membres permanents.

Plus profondément, le thème de la réforme atteint en réalité le principe organisateur du Conseil lui-même, il tend à une révolution voire à une destruction plutôt qu'à une consolidation. Le Conseil a été conçu à partir d'un principe d'efficacité et non de représentativité. Il met en forme une hégémonie collective en matière de paix et de sécurité, et non une forme représentative d'une « démocratie internationale » illusoire - quid des régimes non démocratiques, quid des inégalités de population ? Changer le principe organisateur du Conseil serait aussi changer de système de sécurité, mettre davantage l'accent sur la négociation politique que sur l'action opérationnelle, éventuellement coercitive - bref, affaiblir le Conseil au lieu de le renforcer.²⁷

Toute attaque préventive, aussi tentante soit-elle, risque d'entraîner la communauté internationale en terrain inconnu et dangereux. Seule une décision du Conseil assurera à cette mesure une légitimité et un soutien international. Enfin et surtout, ces restrictions limiteront l'usage de la force au cas pour lesquels la force est l'ultime recours.

4.3 Points de modification

1. Il faudrait intégrer au Conseil de sécurité les grandes puissances politiques et économiques d'aujourd'hui.
2. Il faudrait adopter des concepts, des outils et des méthodes de travail novateurs qui permettraient au Conseil de jouer effectivement son rôle d'organe prépondérant de maintien de la paix et de la sécurité aurait besoin de mécanismes d'intervention rapide pour régler les litiges naissants, et de forces suffisantes pour traiter les multiples situations et litiges postérieurs à la guerre froide, qu'il s'agisse de superviser des élections, de maintenir l'ordre ou de contrôler des frontières.
3. Il faudrait prévoir des sanctions visant les gouvernements, non les administrés.

²⁷Le Conseil de sécurité en procès Un organe mal construit et mal conçu ?

4. Le droit de veto devrait être soumis à des restrictions convenues afin d'empêcher que le Conseil tout entier ne succombe aux chamailleries des membres permanents.
5. Le conseil devrait également accepter d'élargir la définition des situations qui menacent la paix et la sécurité internationales en y incluant les tentatives d'acquisition d'ADM et la violation brutale des droits de l'homme, afin de pouvoir, en pareil cas, intervenir rapidement et efficacement.

4.4 Quelques propositions d'action

"La" solution institutionnelle aux problèmes de l'ONU semble ainsi renvoyer à des questions plus fondamentales qui touchent à la structure même de la société internationale. Le Conseil de sécurité est un organe à vocation policière. Même s'il a développé une conception très large de cette notion, c'est dans une optique essentiellement répressive qu'il continue de fonctionner. L'approche de la sécurité collective reste, dans l'ensemble, cloisonnée ; aucune politique d'ensemble n'est conçue pour intégrer les multiples facettes, militaires mais aussi politiques, économiques, sociales ou encore culturelles, des problèmes rencontrés. Ainsi, l'OMC²⁸ ou le FMI²⁹ poursuivent-ils leur travail en marge des Nations unies et hors du contrôle de celles-ci.

- Créer un environnement où l'usage de la force, tel que prévu par la Charte de l'ONU, se limiterait aux cas d'autodéfense ou d'application de mesures autorisée par le Conseil de sécurité.
- Mettre au point un mécanisme empêchant les ADM et leurs éléments de tomber aux mains de terroristes. Il faudra assurer efficacement, au niveau mondial, la protection physique des matières et installations nucléaires et radioactives, mieux contrôler les agents chimiques et biologiques, et contrôler efficacement les exportations dans le monde.
- Résoudre de façon décisive les conflits chroniques qui sont la principale incitation à acquérir des ADM.
- Éliminer, dans le monde, les sources d'insécurité et d'instabilité, y compris l'écart croissant séparant riches et pauvres.

²⁸L'Organisation mondiale du commerce : Née en 1995, l'OMC a pour mission la libéralisation du commerce des biens et des services à l'échelle mondiale libéralisation assortie de la création d'une juridiction des conflits commerciaux. Chaque conférence de l'OMC, de Seattle à Hong Kong en 2005 montre avec éclat le nouveau poids de cette organisation, devenue un enjeu majeur dans les relations Nord-Sud, mais aussi dans les débats qui traversent la société civile, (par la documentation Française)

²⁹Le Fonds monétaire international est une institution internationale dont le rôle essentiel de nos jours est de fournir des crédits aux pays connaissant des déficits extérieurs et des difficultés financières. Il leur impose en contrepartie certaines politiques économiques. L'institution a été créée en 1944 et devait à l'origine garantir la stabilité du système monétaire international, dont la disparition au moment de la Grande dépression des années 1930 avait eu des effets catastrophiques sur l'économie mondiale. Après 1976 et la disparition de ce système monétaire, le FMI a hérité d'un nouveau rôle face aux problèmes d'endettement des pays en développement et à certaines crises financières.(Wikipédia)

5 Conclusion

L'Alliance de l'Atlantique Nord est aujourd'hui face à un paradoxe. La raison de ce paradoxe est assez simple. Après l'effondrement du communisme et de l'Union soviétique, l'OTAN a dû se réinventer politiquement, pour affronter les défis initiaux de l'après-Guerre froide. Cette réinvention constitue, d'ailleurs, l'une des principales raisons pour lesquelles l'Europe dans son ensemble est davantage en paix et sûre aujourd'hui qu'à tout autre époque de son histoire récente. Le préalable à une deuxième réinvention de l'OTAN est le rapprochement de l'Europe et des Etats-Unis sur un nouveau sens de l'objectif stratégique³⁰.

Selon Robert Kagan :

L'Europe est en train de renoncer à la puissance ou elle s'en détourne au bénéfice d'un paradis posthistorique de paix et de relative postérité, concrétisation de ce que Kant nomme la **paix perpétuelle**. De leur côté, les Etats-Unis restent prisonniers de l'Histoire, exerçant leur puissance dans le monde anarchique décrit par Hobbes, où lois et règles internationales sont peu fiables et où la vraie sécurité ainsi que la défense et la promotion d'un ordre libéral dépendent toujours de la détention et de l'usage de la force militaire. C'est pourquoi, sur les grands problèmes stratégiques et internationaux qui se posent aujourd'hui, les Etats-Unis et l'Europe s'entendent très rarement et l'incompréhension entre eux ne font que croître.

Les Etats-Unis recourent plus vite à la force et, par comparaison avec l'Europe, s'accommodent moins bien de la diplomatie. En général, les Américains considèrent que le monde est partagé entre le bien et le mal, entre les amis et les ennemis, alors que pour les Européens, le tableau est plus complexe. Pour les Américains, ce qui les intéresse dans les affaires internationales, c'est la finalité : ils veulent que les problèmes soient résolus, les menaces éliminées et ils penchent vers l'unilatéralisme³¹.

Quelle est l'origine de ces divergences en matière de conceptions stratégiques ? Quand, notamment en Europe, certains ont pris plus au sérieux la situation présente, ils se sont préoccupé d'attaquer les Etats-Unis plutôt que de comprendre leurs motivations.

Grâce à son évolution historique sans précédent au siècle dernier qui a débouché sur la création de l'Union européenne, l'Europe a élaboré tout un ensemble d'idéaux et de principes concernant l'utilité et la légitimité de la puissance qui diffèrent du modèle américain, étranger à cette expérience.

Le problème vient de ce que la vision libérale moderne du progrès dans les affaires internationales a toujours été ambivalente. Depuis au moins Kant et Montesquieu, les libéraux pensent que les régimes tyranniques sont en général

³⁰ *Revue de l'OTAN*, Ronald D. Asmus, Eté 2005

³¹ *La puissance et la faiblesse*, Robert Kagan. 2003, p.11

plus agressifs et plus belliqueux, et que la paix dépend essentiellement du développement du commerce entre nations libérales, qui seront alors moins tentées de se combattre³². En théorie, la vision kantienne de la paix perpétuelle résolvait le problème en posant le fait que toutes les nations du système international imaginé par le philosophe étaient des républiques libres et libérales.

Pour s'attaquer aux menaces qui pèsent sur la planète, les Américains ont besoin d'une légitimité que l'Europe seule peut apporter. Mais il n'est pas du tout sûr que les Européens répondent à cette attente. Car, aujourd'hui, la plupart des Européens considèrent que les Etats-Unis exagèrent les dangers que court le monde, tandis que la plupart des Américains craignent de ne pas avoir pris ces dangers suffisamment au sérieux. C'est là que réside le tragique de l'Histoire.³³

³²*La puissance et la faiblesse*, Robert Kagan. 2003, p.17-23

³³*La puissance et la faiblesse*, Robert Kagan. 2003, p.243