

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

GUERRE ET VIOLENCE ARMÉE : DROIT EN QUESTION, POLITIQUE EN ECHEC

PAR

SERGE SUR (*)

Comme on le sait, la violence armée dans les relations internationales n'est plus que marginalement un affrontement entre armées régulières dans le cadre de conflits interétatiques, les seuls qui en droit international classique relèvent de la qualification de « guerres ». Sans doute ces dernières n'ont-elles pas disparu. Un exemple au XXI^e siècle en a été le conflit iraquien en 2003, tandis que subsiste formellement un état de guerre entre Israël et certains de ses voisins arabes ou entre la Corée du Nord et la Corée du Sud. Ces dernières situations correspondent davantage à une paix armée qu'à des guerres actives. Quant aux affrontements armés sporadiques entre l'Inde et le Pakistan, ils ne correspondent pas formellement à un état de guerre. Cela étant, au-delà de cette approche restrictive de la guerre selon le droit, on rencontre des guerres au sens large, la guerre caméléon au sens de Clausewitz, un dérivé de la guerre de partisans.

Les conflits dits asymétriques, mettant en lice des acteurs non étatiques, sont diffus dans le monde, même s'ils se concentrent en Afrique et au Moyen-Orient. Le terrorisme islamique, qui frappe tous les continents, n'est pas seulement un moyen de combat, mais aussi l'action organisée et belliqueuse de groupes armés, voire de « proto-Etats » – dont la caractéristique est certes de ne pas être des Etats au sens juridique du terme. Le droit international contemporain tend au demeurant à substituer la notion de « conflit armé », interne ou international, au concept traditionnel de guerre. Ces développements, qui se situent dans la postérité de la Seconde Guerre mondiale et de la décolonisation, ont remis radicalement en question le droit international pertinent qui, souvent, donne le sentiment de courir après les événements. On peut dès lors s'interroger de façon plus générale sur la manière dont le droit saisit la violence armée, comment il cherche à l'encadrer.

Si maintenant, indépendamment du droit, on considère la guerre au sens large, au sens clausewitzien, on en exclura d'abord la « cyberguerre », attaques sans doute hostiles mais sans violences. On y placera en revanche toutes les formes de violence armée à motivation politique. Sur ce plan, nous vivons largement sous l'empire de la fameuse formule « *la guerre est*

(*) Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

la continuation de la politique par d'autres moyens », qui semble devenue, comme disait Thucydide de sa *Guerre du Péloponnèse*, un trésor pour l'éternité – « *Ktema es aei* ». Raymond Aron y a consacré deux forts volumes sans parvenir pleinement à l'élucider. Or cette formule mérite examen, examen critique. On peut tenter de démontrer qu'elle est fautive et non seulement fautive mais dangereuse car elle est au moins en partie responsable de graves dérives pratiques, par exemple du suicide guerrier de l'Europe au XX^e siècle.

DROIT EN QUESTION

De façon générale, droit et violence ne font pas bon ménage. Non pas que le premier ne puisse se saisir de la seconde et l'encadrer. Il le fait de façon permanente sur le plan interne, en posant que le recours à la force armée est le monopole légal des Etats, qu'ils disposent seuls du droit d'y recourir hors de l'exception résiduelle de légitime défense. L'interdiction de la violence privée, y compris les duels, a été un élément décisif de l'affirmation de la souveraineté territoriale de l'Etat. Max Weber voyait dans cette donnée la définition même de l'Etat. C'est déjà une manière d'encadrer et de restreindre la violence : le droit fonctionne par restrictions et par interdictions.

Qu'en est-il sur le plan international ? Classiquement, les Etats ont disposé d'un droit indéterminé de recourir à la force contre les autres Etats et le monopole dont ils bénéficiaient débouchait non plus sur la paix civile mais sur la guerre interétatique. Certains juristes considéraient certes qu'il ne peut y avoir d'ordre juridique que dans la mesure où l'usage de la force est interdit ou, à tout le moins, qu'on doit pouvoir distinguer entre usages légaux et usages illégaux, c'est-à-dire entre agresseur et agressé. A l'inverse, le droit international, à l'époque du « droit public de l'Europe », enregistrait la guerre comme un état de droit ordinaire. L'ouvrage fondateur de Grotius, *De Jure Belli ac Pacis*, montre en 1625 que ce droit est à la fois un droit de la paix et un droit de la guerre. C'est ce droit qui va, au XX^e siècle, être profondément érodé, mais érodé de façon contradictoire, avec des avancées et des reculs, dans une relation dialectique qui l'a profondément transformé et qui reste toujours en mouvement.

Erosion du droit de la guerre

Le droit international classique de la guerre, tel qu'il a existé jusqu'aux abords de la Première Guerre mondiale, reposait sur deux piliers : le droit des Etats de recourir à la force selon leur bon plaisir ou *jus ad bellum* ; une limitation modeste des moyens de destruction employés à la guerre ou *jus in bello*. Au XX^e siècle, l'évolution a porté sur les deux, avec une réglementation internationale croissante. D'un côté, le *jus ad bellum* a été considérablement restreint, de l'autre le *jus in bello* s'est affirmé et développé. Dans les deux cas, la pratique postérieure a remis en cause ces

changements, contribuant à l'érosion des progrès considérables accomplis à la suite des deux guerres mondiales, surtout de la seconde.

Pour ce qui est du *jus ad bellum*, le droit international classique considérait donc la guerre comme un état régulier des rapports juridiques internationaux. Cela comportait déjà en soi quelques limitations. Le monopole étatique impliquait ainsi un encadrement de la violence internationale par la restriction de ses acteurs. Il convenait en outre que la guerre fasse l'objet d'une déclaration diplomatique, dont résultait un statut, celui d'Etats belligérants. En conséquence, les Etats non parties au conflit bénéficiaient d'un statut de neutralité qui leur garantissait de ne pas être affectés, avec l'obligation en miroir de ne pas prendre parti. L'égalité entre les belligérants allait de pair avec le respect de la neutralité des tiers. Enfin, le retour à une paix consentie était organisé par des négociations et des traités de paix qui étaient conclus entre égaux, défaites et victoires étant relatives et n'affectant pas l'existence même des vaincus.

En dépit ou à cause des guerres hyperboliques du XX^e siècle, l'effort du droit international s'est largement porté sur la réduction du *jus ad bellum*. Le Pacte de la Société des Nations (SdN) d'abord, élément du Traité de Versailles, le pacte Briand-Kellogg dix ans plus tard et surtout la Charte des Nations Unies ont entrepris de le limiter puis de le supprimer. A lire l'article 2§4 de la Charte, on peut avoir même le sentiment que le recours à la force armée par les Etats les uns contre les autres est interdit dans les relations internationales, même si ces derniers conservent le droit de s'armer. Le Conseil de sécurité nouvellement créé semble monopoliser le recours à la coercition internationale pour lutter contre les agressions et maintenir ou rétablir la paix et des pouvoirs importants lui sont conférés à ces fins. La seule action autonome des Etats serait plutôt une réaction, la légitime défense individuelle ou collective en cas d'agression en attendant l'intervention du Conseil ou pour compenser son défaut. Le *jus ad bellum* classique se trouve ainsi apparemment renvoyé au musée, remplacé par la sécurité collective et la maîtrise de la paix par un organe international.

A supposer que cette lecture soit bien la bonne, les mécanismes de la Charte ne semblent concerner que les rapports entre Etats. Or les rapports conflictuels réglementés, dans leurs acteurs, leur déclenchement, leur terme sont aujourd'hui contournés, voire détruits, par les formes nouvelles de la violence armée. Les acteurs non étatiques, les groupes terroristes ne déclarent pas la guerre, sinon en termes rhétoriques, ne disposent pas de personnalité juridique internationale, ne sont pas liés par la Charte, ne bénéficient pas du statut de belligérants. Il n'existe pas d'égalité entre des forces étatiques régulières et des bandes hors contrôle étatique qui ne correspondent pas à des ennemis saisissables, voire identifiables, et aucun traité de paix ne saurait être envisagé avec eux. Les conflits auxquels ils prennent part contre des Etats échappent au droit international interétatique et constituent pour lui un défi permanent. Même en tenant compte des bouleversements du *jus ad bellum* par les transformations

que lui a apportées la Charte des Nations Unies, la notion de guerre est dissoute par ce type de violence armée.

Pour ce qui est du *jus in bello* ou des limites posées par le droit international aux moyens de destruction employés dans les conflits, il a connu une véritable métamorphose au cours du dernier siècle. D'abord réduit à des préceptes religieux, moraux ou humanitaires, il a ensuite reposé sur quelques traités avant de former un corps juridique impressionnant autour de deux pôles. Le droit de Genève, autour de la Croix-Rouge, vise à protéger les non-combattants comme les combattants hors de combat. Le droit de La Haye tend plutôt à interdire ou restreindre l'usage de certains moyens de combat. Distinction affaiblie par la suite et le Protocole de Genève de 1925 interdit par exemple l'emploi à la guerre des armes chimiques ou biologiques. L'ensemble de ce corpus relève désormais de ce que la Cour internationale de Justice (CIJ) dénomme le « droit international humanitaire », comportant un minimum de protection des individus en tout lieu et en toute circonstance, *patchwork* de stipulations conventionnelles et de règles coutumières.

Progrès normatifs considérables donc du droit humanitaire, qui correspondent à la fois au rejet de la violence internationale dans les suites des deux guerres mondiales et à la croissance quantitative et qualitative des armes létales dans le monde. On va ainsi s'intéresser aux nouvelles armes classiques et le droit semble toujours en retard par rapport aux nouveaux armements, comme les drones ou les armes autonomes. En même temps, cette ascension juridique inquiète sur l'efficacité des restrictions du *jus ad bellum*, puisque s'efforcer de limiter la violence guerrière est en même temps constater qu'elle n'a pas disparu. Le droit humanitaire, normativement sanctifié, est-il pour autant efficace ? On doit malheureusement constater que les acteurs non étatiques ne se considèrent pas liés par lui et se livrent à des exactions multiples, cependant que les Etats qui luttent contre eux ont parfois recours à des milices privées. Elles sont plaisamment dénommées « sociétés militaires privées », comme si la formule n'était pas contradictoire dans les termes. Il s'agit en réalité de mercenaires et eux aussi n'hésitent pas à s'affranchir des contraintes du droit humanitaire pour recourir à la torture et autres ordalies.

Dialectique de la violence et du droit

La relation entre violence et droit n'est pas statique. L'évolution au XX^e siècle pourrait donner l'impression d'une évolution linéaire, marquée par des progrès constants en dépit des conflits subsistants, progrès autant du *jus ad bellum* que du *jus in bello*. Ce sont de nouvelles disciplines académiques qui s'en emparent, droit de la sécurité internationale, droit humanitaire dont le droit international pénal est une composante, ce sont des organisations non gouvernementales (ONG) qui militent pour leur promotion, leur application et leur respect. Les développements normatifs sont donc appuyés sur des mouvements d'opinion et soutenus, voire initiés,

par des coalitions d'associations privées émanant des sociétés civiles qui font pression sur les gouvernements. La création de la Cour pénale internationale (CPI), compétente pour juger les responsables de crimes contre le droit humanitaire en est un aboutissement récent.

Ces progrès vont malheureusement de pair avec les nombreuses violations impunies de normes dont l'autorité est pourtant censée renforcée. C'est ainsi que, au Moyen-Orient tout particulièrement, on assiste depuis plusieurs décennies à une violence sans droit, tant de la part d'Etats que d'acteurs non étatiques. Le Moyen-Orient actuel est le tombeau du droit des conflits armés. Dans cette relation dialectique entre droit et violence, on peut schématiquement distinguer trois périodes qui tendent à s'enchaîner de façon cyclique et répétitive. Un premier élément du cycle correspond à la cristallisation des règles, le deuxième à leur érosion et le troisième à la recherche de règles nouvelles.

La première période est celle de la violence qui précède l'apparition des Etats modernes, celle de la violence incontrôlée, sans règles, qui vise à l'éradication de l'ennemi, en quelque sorte retranché du genre humain et qu'on aspire à détruire ou à réduire en esclavage. On peut le traiter comme une chose. La conduite de la guerre y dépend des moyens dont on dispose, sans limites. César fut ainsi génocidaire en Gaule. Moment dialectique, celui de la naissance et l'affirmation des Etats. Elles régularisent à l'inverse la guerre, comme on l'a vu, c'est même l'une des fonctions essentielles du droit international, avec la reconnaissance mutuelle de leur souveraineté. C'est en ce sens que Carl Schmitt pouvait écrire que le droit international n'est rien d'autre que l'histoire du concept de guerre.

La deuxième période est celle de l'érosion de cette réglementation par des formes nouvelles de conflictualité qui débordent les règles établies, la guerre caméléon qui contourne ou transgresse les restrictions qu'on voudrait lui imposer. Cela a été le cas avec les guerres européennes hyperboliques, révolutionnaires, dès Napoléon puis avec Guillaume II ou Hitler. Elles ont détruit le « droit public de l'Europe », tel que l'ont formulé par exemple Montesquieu puis Talleyrand. Il contenait un principe diplomatique et juridique selon lequel « les peuples doivent se faire dans la guerre le moins de mal possible et dans la paix le plus de bien possible », ce qui implique qu'on ne doit pas faire disparaître les belligérants mais conclure la paix avec eux. Avant même la Révolution française, ce principe était atteint par le partage de la Pologne entre l'Autriche, la Prusse et la Russie. Il a été ensuite ignoré par la colonisation, voire par la disparition juridique de l'Allemagne en 1945.

Ces écarts ont débordé les restrictions du droit international classique. Le droit s'est ensuite efforcé de reprendre la maîtrise de la violence internationale avec la Charte des Nations Unis et le développement du droit humanitaire qui ont été évoqués un peu plus haut. On a tenté de substituer un ordre de sécurité institutionnel et universel autour du Conseil de sécurité à l'ordre interétatique ancien. La Charte n'évoque que le *jus ad*

bellum, ce qui peut se comprendre puisque son objet est de rendre la guerre illégale et de transformer les recours à la force armée en actions coercitives du Conseil de sécurité ou sous son égide. Le *jus in bello* n'en a pas moins prospéré parallèlement de façon autonome, sur la base d'instruments distincts de la Charte. C'est déjà constater que la violence guerrière n'a pas été éradiquée comme on le souhaitait.

La troisième période s'amorce en effet avec le débordement des règles contemporaines par une nouvelle conflictualité, celle des acteurs non étatiques, celle des groupes terroristes, qui ne rentre pas dans les cadres prévus. Ce débordement correspond aussi à la distorsion des règles par les Etats aspirant à retrouver un droit inconditionné d'utiliser la force armée. Les Etats-Unis ont été particulièrement en pointe en ce domaine, ils en ont même formulé la doctrine. Ils se reconnaissent fondés à recourir à la force armée en fonction de leur intérêt national tel qu'ils le définissent et selon les procédures conformes à leur droit interne. Cette doctrine ne peut manquer d'inspirer d'autres Etats et on ne manque pas de critiquer vivement la Russie pour suivre cet exemple. La remise en cause des règles du second XX^e siècle porte à la fois sur le *jus ad bellum* et sur le *jus in bello*.

Pour le premier, on peut même parler d'un retournement, puisque l'effort juridique semble maintenant davantage porter sur la justification de la violence armée que sur son éradication. C'est ainsi que la légitime défense, conçue comme résiduelle dans la Charte, utilisée comme fonctionnelle par le Conseil de sécurité, redevient structurelle dès lors que les Etats l'interprètent et l'utilisent extensivement pour fonder leurs actions militaires. Ou que le Conseil autorise des coalitions, voire des Etats, à recourir à la force armée alors qu'il devrait la maîtriser lui-même. Ou encore que de nouveaux concepts, comme celui de la responsabilité de protéger, tendent à légaliser des recours à la force que la Charte n'avait pas envisagés.

Pour le *jus in bello*, même évolution tout en contrastes. D'un côté, il s'efforce de sortir du déclaratoire et de devenir opérationnel avec le développement du droit international pénal et des juridictions internationales correspondantes, tribunaux spéciaux institués par le Conseil de sécurité, Cour pénale internationale établie par le Statut de Rome. On sait que l'effectivité répressive de ces juridictions est jusqu'à présent très faible et que leur efficacité dissuasive est douteuse, pour des raisons diverses. Et d'un autre côté, la défense du droit humanitaire devient une justification du recours à la force armée avec la responsabilité de protéger, qui peut légitimer des opérations extérieures au nom de la protection des populations. A tous égards le *jus in bello* a donc pris la priorité par rapport au *jus ad bellum*.

POLITIQUE EN ECHEC

Il faut ici se confronter à la fameuse formule de Clausewitz, et même en prendre le contrepied. La guerre n'est nullement la continuation de la politique, elle en est l'échec, ce qu'on peut vérifier tant sur le plan historique que sur le plan théorique.

Historiquement

Un rapide survol historique des tribulations de l'Europe indique clairement que les entreprises politiques qui ont fondé leur réalisation ou assuré leur maintien par la force armée, par la guerre que ce soit au sens large ou au sens étroit, ont échoué. Il y a un échec politique de la guerre. L'aventure d'Alexandre a été sans lendemain. L'Empire romain a été détruit, ses légions devenues inutiles, submergé par les invasions barbares en dépit d'une puissance militaire multiséculaire. Sa puissance reposait sur ses conquêtes, ce qui subsiste de lui tient à ses entreprises pacifiques. C'est Auguste et non César qui a romanisé la Gaule. Le latin, matrice des langues romanes actuelles, le droit romain, source du droit continental, ont une immense postérité qui est l'héritage des dimensions pacifiques de la civilisation romaine. Tous ceux qui prendront l'épée périront par l'épée n'est pas seulement un message chrétien mais aussi un principe de sagesse politique.

Napoléon allait dans le même sens, qui le condamnait lui-même d'avance, en s'exclamant qu'on pouvait tout faire avec des baïonnettes sauf s'asseoir dessus. Où sont aujourd'hui les empires coloniaux, qui un temps illustrèrent la supériorité militaire de l'Europe ? Bismarck constitue certes une exception. Il avait retenu une leçon modérée de Clausewitz et a su utiliser la force armée avec efficacité et circonspection, puisqu'il a réalisé l'unité allemande et créé l'Empire avec trois guerres limitées successives par lesquelles il ne s'est affronté qu'à un Etat à la fois. Il a ensuite été hostile à toute aventure guerrière et se voulait arbitre et modérateur de l'Europe. Son erreur a cependant été d'ordre militaire. En annexant l'Alsace-Lorraine, il a rendu toute réconciliation avec la France impossible et, de son propre aveu, rendu une guerre de revanche inévitable. Or l'annexion était fondée sur des raisons militaires, créer une frontière de sécurité sur les Vosges, plus que nationales, puisque les régions annexées auraient été, historiquement, plus proches de l'Autriche.

Ce sont précisément des aventures militaires qui ont détruit l'Allemagne au cours du premier XX^e siècle et, avec elle, l'Europe. *L'hubris* de Guillaume II et de sa politique mondiale l'a conduit dans une impasse guerrière. Il a abattu l'Empire construit avec sagacité et patience par Bismarck, qui entendait limiter la puissance allemande à l'Europe. Quant à Hitler, dont toute la pensée était orientée vers la guerre, il est la meilleure démonstration de la contradiction entre guerre et politique. Au fond, à Munich et les mois suivants, il avait atteint l'essentiel de ses

objectifs politiques, anéantir le Traité de Versailles, reconstituer un Etat-nation, reprendre une position majeure en Europe. Pourquoi se lancer dans l'agression de la Pologne alors qu'il avait tout obtenu en quelques années par la négociation pacifique, même épaulée par la pression de la force armée ? Il avait magistralement utilisé la peur de la guerre éprouvée par la France et le Royaume-Uni, il rompait avec cette stratégie qui en faisait un Bismarck sans guerres. Se jeter dans l'agression contre la Pologne, puis contre l'Union soviétique, avant de déclarer la guerre aux Etats-Unis était suicidaire.

Même si l'histoire, selon Valéry, n'apprend rien à personne, on peut ici en dégager un enseignement clair. La guerre n'est nullement la continuation de la politique par d'autres moyens. Tout au contraire, elle affecte la politique sur plusieurs plans. Sur celui, secondaire en l'occurrence, des acteurs, puisque ce sont des militaires qui en assument direction et conduite, tenant plus ou moins à l'écart les politiques, au moins dans la gestion des opérations. Elle implique un changement de registre, un changement des responsabilités. En outre, la politique est un flux, elle n'est jamais achevée, et bien malin qui peut, à un moment donné, dire qu'elle comporte des vainqueurs et des vaincus. Lorsque, en 1975, a été adopté l'Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la coopération et la sécurité en Europe, nombre d'observateurs éclairés y ont vu un succès pour l'Union soviétique et trop de concessions occidentales. Quinze ans plus tard, on pouvait mesurer, à l'inverse, quelle influence les suites de cette conférence avaient exercé sur la chute de l'URSS. La guerre, aussi longue soit-elle, est un moment qui se termine avec des vainqueurs et des vaincus, même si la paix qui suit peut inverser les résultats immédiats d'un conflit – précisément elle les inverse, ils n'en sont pas le produit.

L'opposition, voire la contradiction, entre guerre et politique se marque surtout en ce qui concerne leurs objectifs respectifs. Les Etats-Unis par exemple auraient-ils envisagé la capitulation sans conditions de l'Allemagne, l'anéantissement du régime nazi et même la disparition juridique momentanée du pays si Hitler ne leur avait pas déclaré la guerre ? Ils étaient neutres et s'ils soutenaient logistiquement le Royaume-Uni, ils avaient assisté sans bouger à la chute de Varsovie puis de Paris et aux bombardements de Londres. Et quels étaient les buts politiques de Napoléon, qui n'est jamais parvenu à conclure un véritable traité de paix, plutôt des trêves ? A Sainte-Hélène, il prétendra avoir aspiré à une fédération européenne fondée sur les idéaux de la Révolution, mais sa réalité était plutôt celle d'un gang familial substitué aux dynasties des pays voisins, annexés ou assujettis. Chateaubriand disait qu'il n'était bon qu'à gagner des batailles, ce dont on s'est moqué, mais il mettait en lumière l'absence de buts politiques qui condamnait l'Empereur à une guerre perpétuelle, à une impasse politique.

De façon plus générale on peut conclure que la guerre transforme les buts politiques des vainqueurs et détruit ceux des vaincus. Dans les

deux cas, il n'y a nulle continuité entre guerre et politique. La première est toujours un saut dans l'inconnu, alors que la seconde repose sur des calculs rationnels et des bilans coûts-avantages qui limitent les risques. On peut déplorer que, dans la postérité de Napoléon, Clausewitz ait été lu de façon à justifier le recours à la violence armée comme outil de savoir-faire politique. Au-delà des deux guerres mondiales qui en sont un produit catastrophique, une telle lecture conduit à la militarisation de la politique étrangère. Suivant l'image souvent utilisée, quand on a un marteau, on ne négocie plus et tout tend à devenir clou. Les exemples récents de ces excès abondent, surtout de la part des Etats-Unis, que ce soit au Vietnam, en Afghanistan, en Iraq... L'intervention en Libye en 2011 est également une illustration, puisqu'elle a été menée sans but politique évident, débouchant sur une sorte de vide générateur de chaos au-delà même de ses frontières.

Théoriquement

Derrière ces enseignements historiques, une théorie plus large, la distinction entre sociétés polémiques et sociétés politiques. Plutarque fait déjà allusion à leurs différences en opposant les relations politiques et les relations polémiques. Les premières sont essentiellement pacifiques. L'usage de la force armée y est restreint, organisé par la loi et centralisé par des autorités publiques. Les secondes sont en revanche guerrières, ce qui ne veut pas dire qu'elles échappent au droit, mais elles sont fondées sur l'affrontement, la distinction entre amis et ennemis, ce sont des sociétés de confrontations de tous ordres, y compris armées. Les premières se régulent par la légitimité et le consensus, les secondes par la domination et la soumission. Sur le plan interne on reconnaît l'inspiration d'un Machiavel ou d'un Carl Schmitt, qui fait même du critère ami-ennemi l'essence du politique – ce qui rappelle et démultiplie la formule de Clausewitz en l'inversant : la politique est la continuation de la guerre par d'autres moyens.

Les sociétés politiques, à l'inverse de ce que prétend Carl Schmitt, ne sont nullement définies par la distinction ami-ennemi. Une telle distinction conduit ou résume la politique à n'être qu'une forme de guerre civile froide ou même ouverte ou alors une dictature. Ce sont deux formes de la même réalité, puisque la dictature n'est qu'une guerre civile occulte ou au ralenti. Or la politique repose non sur la division et l'affrontement mais sur le rassemblement. La compétition pour le pouvoir n'est pas violente mais réglée, elle ne vise pas à détruire l'adversaire ni même à la dominer, mais à regrouper, autour d'une thèse, d'un parti, d'un programme, une majorité. Elle pourra être renversée dans des conditions pacifiques lors des élections suivantes : c'est dire que la démocratie est la perfection des sociétés politiques. C'est dans son cadre que la politique, au sens de destin commun d'une collectivité autour de son intérêt général, peut le mieux s'épanouir et prospérer. Elle est un art de la paix, un art de la conviction, de la rhétorique et de la dialectique, qui font appel à la raison des membres

de la communauté. Les sociétés politiques sont des sociétés harmonistes, non stratégestes.

Confondre société politique et distinction ami-ennemi revient à l'état de nature selon Hobbes, dans laquelle chacun est l'ennemi de tous et de chacun, une société selon Abel et Caïn. Elle débouche sur ou est structurellement une société du chaos là où une société politique est organisée et pacifique. En sortir par le Léviathan n'est pas non plus établir une société politique, puisque ses membres n'y jouissent d'aucune liberté, n'ont aucune prise sur les décisions qui les concernent et que la notion de politique y est dissoute dans l'intérêt et la stratégie particulière du Prince. Si on confronte ici la théorie à l'histoire, les principautés italiennes dont Machiavel s'inspirait n'ont débouché que sur la violence et l'échec, des affrontements en définitive minuscules ont maintenu la division de l'Italie et sa soumission à des Etats extérieurs. L'unité italienne a été opérée par le rassemblement des peuples de ses différents Etats, dans une logique non machiavélienne mais populaire, par un mouvement *bottom up* et non *top down*, même s'il a été canalisé par un Etat, le Piémont-Sardaigne.

Les sociétés polémiques sont à l'inverse dominées par la guerre, qui dicte les relations entre groupes et impose leur domination par la force armée. Les relations juridiques qu'elle établit ou rétablit par des traités de paix enregistrent ou organisent cette domination, mais toujours de façon précaire puisqu'elle est renversée par de nouveaux conflits. La paix n'est qu'une trêve et en définitive la poursuite de ce type de rapports conduit à l'autodestruction de tous les partenaires et à un chaos généralisé. L'Europe a connu cette situation au cours du premier XX^e siècle et le Moyen-Orient en est aujourd'hui un terrain d'élection. La distinction interne/international tend à s'y effacer dans la mesure où le désordre affecte indifféremment les deux types de sociétés et où ce qui est guerre internationale devient rapidement guerre civile et *vice versa*. Ces sociétés représentent toujours un échec de la politique. L'histoire vient là encore appuyer la théorie. L'Europe occidentale n'a-t-elle pas tiré un meilleur parti de sa construction pacifique après les deux guerres mondiales que des conflits dans lesquels elle s'est autodétruite durant quelques siècles ? L'Allemagne pacifique et démocratique a contribué à la chute de l'Union soviétique là où son agression de 1941 l'avait renforcée et le Japon d'après-guerre a conquis en Asie une place qu'il n'avait pu assurer par le conflit avec les Etats-Unis. Ils ont perdu la guerre mais gagné la paix.

L'idéal d'une société politique associe paix et démocratie. Les difficultés qu'elle peut rencontrer sont précisément liées à la faiblesse de sa dimension démocratique. C'est cette faiblesse qui empêche par exemple l'Union européenne de se constituer en authentique corps politique. Ce lien entre politique, paix et démocratie a été magistralement souligné par Orwell dans *1984*, lorsqu'il associe un slogan et une image. Le slogan prêté au régime totalitaire d'Océania, « *La guerre c'est la paix* », traduit la contradiction que comporte la formule de Clausewitz. L'image, c'est

celle que son tourmenteur propose au héros, Winston, le pouvoir comme une botte qui écrase un visage, éternellement. *1984* présente l'idéal d'une société polémique, la guerre permanente entre des empires et leur tyrannie intérieure. Le propos d'Orwell a une portée qui dépasse de loin celui du pamphlet antistalinien auquel on a voulu le réduire, c'est un maître livre de Science politique.

La société internationale, mi-politique - mi-polémique

La société internationale est pour sa part mi-politique, mi-polémique, ce qui correspond à cette donnée classique qu'elle comporte un droit de la paix aussi bien qu'un droit de la guerre. Les affrontements interétatiques ont aujourd'hui à peu près disparu, peut-être provisoirement parce que cela pourrait bien être une affaire de cycles, mais, comme on l'a vu, la violence internationale revêt d'autres formes. Cela entraîne plusieurs ordres de conséquences. D'abord, le désarmement n'est pas réellement à l'ordre du jour et la Charte laisse intacte le droit des Etats de s'armer pour protéger leur sécurité. A eux de définir le niveau optimal de ces armements, soit unilatéralement, soit de façon concertée pour aboutir à une suffisance convenue. C'est l'objet non du désarmement, mais de l'entreprise de maîtrise des armements qui est à l'œuvre depuis plus d'un demi-siècle. Compte tenu de la structure de la société internationale, être pacifique n'implique pas de désarmer et encore moins dans le contexte actuel. *Si vis pacem para bellum* reste une maxime pacifiste et la dissuasion est l'efficacité optimale des forces armées.

Les forces armées sont d'autant plus utiles que la Charte, dont on ne niera pas l'inspiration pacifiste, impose aux Etats de conserver les forces nécessaires à leur participation aux opérations coercitives conduites pour répondre aux actes d'agression et autres atteintes ou menaces à la paix. En voulant rompre avec une société polémique, en cherchant à organiser la société internationale comme société politique, la Charte ne méconnaît pas la nécessité d'une force de police, de maintien de l'ordre international, dont précisément est chargé le Conseil de sécurité. Le recours à la force armée y est alors commandé non par des intérêts nationaux particuliers mais par un intérêt plus général. Tel est du moins l'idéal de la Charte. S'ajoute que les Etats conservent le droit de légitime défense, qui est même supérieur à la Charte, naturel ou inhérent suivant qu'on lit le texte français ou anglais de la Charte. C'est dire que l'Etat peut être confronté à des guerres de contrainte, soit contre des Etats agresseurs soit même contre des acteurs non étatiques.

Reste une autre catégorie de conflits, les guerres par choix, l'idée qu'elles sont l'instrument adéquat de réalisation de buts politiques. Or ce qui caractérise les sociétés polémiques est la facilité des guerres par choix. George W. Bush, après beaucoup d'autres, en a fait l'apologie voici quelques années lors de l'intervention anglo-américaine en Iraq. On sait quelles catastrophes ce funeste conflit a entraînées pour le Moyen-

Orient, pour l'Europe et même pour les Etats-Unis. Il a apporté une démonstration supplémentaire et bien inutile de la nocivité des sociétés polémiques. Certains estiment que l'intervention russe en Syrie dément cette conclusion, parce qu'elle est calibrée de façon à assurer la survie d'un régime allié et le renforcement de la présence russe au Moyen-Orient et en Méditerranée. On peut présenter à cette thèse deux objections. D'une part, la force armée ne résoudra rien sans règlement politique agréé par les principaux acteurs locaux et internationaux et on aurait pu commencer par là en ne prétendant pas exclure la Russie de la solution. D'autre part, l'intervention n'est qu'un choc en retour des actions militaires américaines en Iraq qui ont détruit l'ordre moyen-oriental antérieur sans bénéfice pour personne. Elle s'inscrit dans une spirale de chaos dont la Russie n'est pas l'initiatrice.