

5. La violence, moyen et défi pour la politique étrangère

Mais la guerre n'est pas un passe-temps, ni une simple soif de risque et de victoire, ni l'œuvre d'un enthousiasme déchaîné ; elle est un moyen sérieux au service d'une fin sérieuse. Tout le chatoiement de la fortune qui la pare, toutes les vibrations des passions, du courage, de l'imagination, de l'enthousiasme qui l'habitent ne sont que des particularités de ce moyen. La guerre d'une communauté de peuples entiers et notamment des nations civilisées- surgit toujours d'une situation politique et n'éclatera que pour un motif politique. Elle est donc un acte politique.

Carl VON CLAUSEWITZ

Problématique de la séance

La guerre a souvent été présentée comme l'horizon permanent des relations internationales, les périodes de conflit succédant aux périodes de paix. Mais dans le monde contemporain, le recours à la force n'est plus, en droit, un moyen ordinaire de la politique étrangère ; et dans les faits, par la dissuasion, les armes nucléaires n'excluent-elles pas désormais un usage raisonnable de la violence ? Lorsque les menaces ne viennent pas d'autres États mais de groupes armés qui lui font concurrence, sommes-nous en présence d'une nouveauté ? Et comment les démocraties peuvent-elles arbitrer entre leur tentation d'intervenir à l'étranger pour faire cesser des massacres et suppléer à des États défaillants, et l'inadéquation à ces fins d'un instrument militaire au coût financier et humain de plus en plus intolérable ?

Extraits proposés à la lecture

1. Charte des Nations Unies, 26 juin 1945.
2. Robert KOLB, « Considérations générales sur la violence et le droit international », *Annuaire français de Relations internationales*, 2005, vol. 6, pp. 28-31.
3. Mary KALDOR, *New and Old Wars. Organised Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 2012, pp. 1-3.
4. Nicolas ROCHE & Hubert TARDY JOUBERT, « Peut-on réconcilier morale et dissuasion nucléaire ? », *Commentaire*, 2019, n° 168, pp. 801-803.
5. Gilles ANDRÉANI, « La guerre contre le terrorisme. Le piège des mots », *Annuaire français de relations internationales*, 2003, vol. IV, pp. 102-104.
6. Robert KAGAN, « Puissance et faiblesse », *Commentaire*, 2002, n° 99, pp. 532-534.
7. Discours prononcé par Barack Obama à l'Académie militaire de West Point, 28 mai 2014.

Extrait n° 1. Charte des Nations Unies, 1945

(...)

Article 2

L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

(...)

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 État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

(...)

CHAPITRE VII : ACTION EN CAS DE MENACE CONTRE LA PAIX, DE RUPTURE DE LA PAIX ET D'ACTE D'AGRESSION

Article 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 internationales.

Article 40

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance.

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.

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 internationales. 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.

(...)

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.

(...)

Extrait n° 2. Robert KOLB, « Considérations générales sur la violence et le droit international », *Annuaire français de Relations internationales*, 2005, vol. 6, pp. 28-31.

(...)

En exagérant un peu, on peut dire que les guerres de cabinet du XVIII^e siècle n'étaient guère un événement dramatique, sauf pour les soldats blessés, laissés à leur sort sur les champs de bataille. Ces guerres étaient des moyens de régler des différends un peu à l'instar d'un duel entre gentilshommes : des rois sans inimitié personnelle, liés d'ailleurs par des liens dynastiques ou de famille, se combattaient sur des objets précis, tels le territoire ou la succession. Entre leurs peuples, aucune hostilité personnelle : la guerre ne touchait qu'aux armées de métier, voire aux mercenaires sans enracinement national. Nulle part le concept rousseauiste ne trouve une plus éclatante justification : « la guerre n'est donc point une relation d'homme à homme, mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni comme citoyens, mais comme soldats ». Dans la biographie de Joseph Haydn, un épisode illustre bien cette absence d'inimitié généralisée : quand l'armée napoléonienne entre à Vienne au début du XIX^e siècle, dans les dernières années de la vie du musicien, un colonel français, apprenant que, dans le village où il est de passage, loge Haydn, décide d'arrêter la marche de sa troupe pour rendre visite au musicien par lui admiré ; il va chez le vieux maître, l'aide à sortir de son lit, l'installe au piano et chante un air, accompagné de Haydn. A l'absence d'inimitié généralisée s'ajoute le fait que les batailles sont des affrontements rangés sur des champs bien délimités : à un kilomètre derrière le champ de bataille, les villageois peuvent amener leurs bêtes paître sur les pâturages. C'est dire que la population civile ne pâtit pas directement des hostilités. Tout au plus en subit-elle le contrecoup, comme lors des famines issues du blocus anti-napoléonien. En un mot comme en mille : ce type de guerre a somme toute peu d'incidence sur la société. Dès lors, à la limite, il peut servir comme moyen efficace de règlement de différends.

Toute autre est la situation des guerres du XX^e siècle. Plusieurs causes contribuent à en faire des cataclysmes : il y a d'abord la puissance destructrice des nouvelles armes et des nouvelles technologies; il y a ensuite l'inimitié profonde qu'elle engendre entre les peuples, dans un contexte d'États nations ayant hypostasié leurs intérêts en questions de survie d'un ordre national censé être suprême; il y a enfin l'enchevêtrement des intérêts qui entraîne dans la guerre des puissances tierces en tendant à faire aboutir toute guerre limitée à une conflagration générale. La guerre totale se substitue ainsi de proche en proche à la guerre limitée. La situation a été bien décrite par M. Bourquin, avec l'élégance poignante de son expression : «[la guerre est devenue un cataclysme] ne laissant après elle que des ruines, où vainqueurs et vaincus, belligérants et neutres, se débattent dans une même faillite et dans une même angoisse». D'où aussi une toute

nouvelle nécessité, dont la Société des Nations sera une première expression tangible : celle de refouler la guerre, cause de tant de désastres. Une brève visite sur les mémoriaux des champs de bataille belges ou de ceux de la Marne est édifiante. L'abomination de la guerre du XXe siècle y suinte encore toute tangible et toute sinistre.

(...)

En matière d'utilisation de la force et de maintien de la paix, il est impossible d'échapper à l'analogie avec la société civile : la société entre États ne diffère pas essentiellement de celle entre individus sur le point qui nous intéresse, car l'anarchie est partout la même et ses conséquences sont partout les mêmes. Sauf à dire que l'anarchie internationale, par sa magnitude, est encore plus grave que l'anarchie interne. De plus, n'y a-t-il pas quelque chose d'étrange à déployer mille efforts pour faire progresser l'idée de l'État de droit au sein des frontières étatiques, tout en laissant voués à l'anarchie les espaces au-delà des frontières ? Cela ne pourra avoir d'autre effet que d'annuler tous les efforts entrepris au sein de l'État : sans paix internationale, pas de paix interne.

Quelle est l'analogie avec la société interne ? Dans la société interne, nous considérons comme essentiel (et comme un progrès décisif sur l'époque du Moyen Age) que le droit de chaque membre de la société d'utiliser la force ait été exproprié au bénéfice de l'État. Nous savons bien qu'il ne pourrait y avoir ordre selon le droit, ni même ordre tout court, si chacun d'entre nous pouvait utiliser la force pour les causes qui bon lui semblent : il n'y aurait dans un tel ordre ni paix ni justice ; or, sans paix, la base de la vie sociale disparaît et tout n'est plus que fièvre car aucun projet, aucune prospérité n'est possible quand la crainte pour la vie et pour le patrimoine est constante. La justice n'est pas non plus garantie, car comment confondre la justice avec la « loi » du plus fort ? De plus, une société qui reconnaît à chacun de ses membres le droit d'utiliser la force comme bon lui semble est vouée aux escalades de la violence, car la violence amène fatalement la contre-violence : la violence s'étend alors par cercles et finit par aboutir à des conflagrations générales, comme l'illustrent la fin du XIXe et le début du XXe siècle.

Ce qui vient d'être dit vaut tout autant pour la société internationale. Le jus contra bellum moderne, qui subit de nos jours d'infâmes pressions sous l'aveuglement des passions à courte vue, n'est pas, comme on se complaît à l'insinuer parfois, un droit formaliste, poussiéreux, vieilli, frustrateur : c'est le fruit d'une expérience sanglante séculaire, celle-là même qui nous a enseigné que l'anarchie de la violence n'apporte que destruction et perte. Comme la société interne ne saurait plus revenir à la violence privée du Moyen Age, la société internationale serait vouée à périr si elle ne réussit pas à maintenir ce minimum qu'est l'interdiction de recourir à la force. Comme le dit toujours avec la même élégance M. Bourquin : « nous touchons ici au cœur même du problème international. Devant cette question, tout recule au second plan, parce que,

en définitive, tout est conditionné par elle. La guerre n'est pas seulement une monstrueuse aberration. Elle est l'obstacle qui rend impossible toute organisation solide de la communauté internationale. Quand elle éclate, l'armature du droit se déchire ; quand elle prend fin, les souvenirs et les appréhensions qu'elle laisse continuent d'empoisonner l'atmosphère. Aucun résultat décisif ne peut être acquis aussi longtemps que le monde reste ployé sous sa menace. Toute l'histoire de l'humanité l'atteste : guerres privées, guerres civiles, guerres internationales, peu importe ; le refoulement de la guerre est la condition sine qua non du progrès social ».

Extrait n° 3. Mary KALDOR, *New and Old Wars. Organised Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 2012, pp. 1-3.

(...)

My central argument is that, during the last decades of the twentieth century, a new type of organized violence developed, especially in Africa and Eastern Europe, which is one aspect of the current globalized era. I describe this type of violence as ‘new war’. I use the term ‘new’ to distinguish such wars from prevailing perceptions of war drawn from an earlier era, which I outline in chapter 2. I use the term ‘war’ to emphasize the political nature of this new type of violence, even though, as will become clear in the following pages, the new wars involve a blurring of the distinctions between war (usually defined as violence between states or organized political groups for political motives), organized crime (violence undertaken by privately organized groups for private purposes, usually financial gain) and large-scale violations of human rights (violence undertaken by states or politically organized groups against individuals).

In most of the literature, the new wars are described as internal or civil wars or else as ‘low-intensity conflicts’. Yet, although most of these wars are localized, they involve a myriad of transnational connections so that the distinction between internal and external, between aggression (attacks from abroad) and repression (attacks from inside the country), or even between local and global, are difficult to sustain. The term ‘low-intensity conflict’ was coined during the Cold War period by the US military to describe guerrilla warfare or terrorism. Although it is possible to trace the evolution of the new wars from the so-called low-intensity conflicts of the Cold War period, they have distinctive characteristics which are masked by what is in effect a catch-all term. Some authors describe the new wars as privatized or informal wars; yet, while the privatization of violence is an important element of these wars, in practice, the distinction between what is private and what is public, state and non-state, informal and formal, what is done for economic and what for political motives, cannot easily be applied. A more appropriate term is perhaps ‘post-modern’, which is used by several authors. Like ‘new wars’, it offers a way of distinguishing these wars from the wars which could be said to be characteristic of classical modernity. However, the term is also used to refer to virtual wars and wars in cyberspace; moreover, the new wars involve elements of pre-modernity and modernity as well. A more recent term used by Frank Hoffman, which has gained widespread currency, particularly in the military, is ‘hybrid wars’ – the term nicely captures the blurring of public and private, state or non-state, formal and informal that is characteristic of new wars; it is also used to refer to a mixture of different types of war (conventional warfare, counter-insurgency, civil war, for example) and, as such, may miss the specific logic of new wars. Finally, Martin Shaw uses the term ‘degenerate warfare’, while John Mueller talks about the ‘remnants’ of war. For Shaw, there is a continuity with the total wars of the twentieth century

and their genocidal aspects; the term draws attention to the decay of the national frameworks, especially military forces. Mueller argues that war in general (what I call old wars) has declined and that what is left is banditry often disguised as political conflict.

Critics of the ‘new war’ argument have suggested that many features of the new wars can be found in earlier wars and that the dominance of the Cold War overshadowed the significance of ‘small wars’ or ‘low-intensity’ conflicts. There is some truth in this proposition. The main point of the distinction between new and old wars was to change the prevailing perceptions of war, especially among policy makers. In particular, I wanted to emphasize the growing illegitimacy of these wars and the need for a cosmopolitan political response – one that put individual rights and the rule of law as the centrepiece of any international intervention (political, military, civil or economic). Nevertheless, I do think that the ‘new war’ argument does reflect a new reality – a reality that was emerging before the end of the Cold War. Globalization is a convenient catch-all to describe the various changes that characterize the contemporary period and have influenced the character of war.(...)

Extrait n° 4. Nicolas ROCHE & Hubert TARDY JOUBERT, « Peut-on réconcilier morale et dissuasion nucléaire ? », *Commentaire*, 2019, n° 168, pp. 801-803.

(...) Les armes nucléaires sont depuis 1945 l'incarnation de la démesure. La dissuasion est une stratégie de limitation de cette démesure. La dissuasion nucléaire intériorise la violence pour travailler à sa négation.

Ce constat ouvre sur une seconde antinomie en rapportant la dissuasion au bien politique suprême que représente la paix. C'est sans doute la tension fondamentale qui oppose partisans de l'abolition et partisans de la dissuasion. La paix peut s'entendre de deux manières : de façon négative, c'est l'absence de conflit ; au sens plein, c'est une coopération réelle, qui est une idée régulatrice ou une idée de la raison, au sens kantien. Le désarmement complet et un monde libéré des armes nucléaires relèvent d'une telle notion. Il ne s'agit pas d'une utopie mais du principe normatif à partir duquel ordonner nos actions dans l'Histoire. Elle ne démontre pas la nécessité inéluctable d'un progrès historique, elle oblige à agir pour le faire advenir.

Mais, puisque la dissuasion implique une relation d'hostilité minimale, elle limite les aspects coopératifs de la paix et rend le processus de désarmement incertain. C'est ce sur quoi insistent les partisans du désarmement immédiat en pointant une contradiction normative entre les garanties qu'apporte la dissuasion et la perspective historique du désarmement. La rationalité dissuasive ne suffit pas à la paix au sens plein du terme. La rationalité dissuasive fonde un ordre politique où l'accord des parties ne repose pas sur une convergence morale, sur l'identification commune d'un bien mais sur la menace réciproque de la violence qui conduit à sa suspension.

C'est ce qui fait l'instabilité de cette relation parce qu'elle ne dépasse pas le rapport de force, elle s'y installe et fait émerger en son sein une régulation de la violence qui suppose son maintien, à l'état de possible. C'est le caractère biface de la dissuasion : à la fois rapport de force, course aux armements et à la mort, d'une part, et neutralisation réciproque de l'autre, contrôle, accords, d'autre part. On ne sort pas de l'ordre de la force pour entrer dans un ordre moral. C'est de l'intérieur même du rapport de force qu'une relation nouvelle émerge, celle d'une dissuasion réciproque. Peut-on alors reconstruire une théorie morale de la dissuasion sur d'autres bases ?

L'entrée dans l'âge atomique est un événement ontologique où l'humanité se révèle à elle-même comme liberté. Cette prise de conscience d'une responsabilité absolue de l'Homme sur son destin est précoce, dès Hiroshima. Sartre écrit dans le premier numéro des *Temps modernes* : « Il fallait bien qu'un jour l'humanité fût mise en possession de sa mort (...) Chaque matin, nous serons à la veille de la fin des temps (...) L'humanité tout entière, si elle continue de vivre, ce ne sera pas simplement parce qu'elle est née mais parce qu'elle aura décidé de prolonger sa vie. » L'arme nucléaire est un opérateur

d'universalisation : le monde et l'humanité sont doués d'une consistance propre, parce que, par l'intermédiaire de la bombe atomique, ils peuvent se rapporter à leur disparition. L'arme nucléaire réalise l'homme, elle opère une transformation métaphysique de l'homme qui dispose désormais des moyens de sa fin, de la liberté absolue de sa vie et de sa mort. Désormais l'humanité fait l'expérience de sa finitude. C'est la dernière blessure narcissique dans l'histoire de notre modernité.

(...)

L'arme nucléaire est ensuite conscience de l'humanité face à la menace. À cette prise de conscience de la nature de la guerre et de l'homme, s'ajoute très vite le sentiment que les enjeux ne concernent plus l'individu ou même une communauté politique constituée, mais l'humanité, qui fait là l'expérience de son unité. Russell et Einstein écrivent dans un manifeste qui porte leur nom en juillet 1955 qu'il faut désormais se « considérer exclusivement comme les membres d'une espèce biologique qui a derrière elle une histoire exceptionnelle et dont aucun d'entre nous ne peut souhaiter la disparition (...) Tous les hommes sont également en danger ». Karl Jaspers radicalise cette analyse en 1958 dans *La Bombe atomique et l'avenir de l'homme* : « ou bien l'humanité disparaîtra corps et biens, ou l'homme se transformera dans sa condition politique et morale ». Aussi paradoxal que cela puisse paraître, peut-être l'entrée dans l'âge atomique marque-t-elle l'entrée de l'homme, par la face négative, dans une histoire universelle, c'est-à-dire une histoire où l'humanité peut et doit se poser comme un sujet responsable de son avenir.

Peut-on désinventer l'arme nucléaire ? Cette question hante les premiers penseurs de l'après-1945. Le troisième temps du raisonnement consiste à se demander si l'homme peut revenir en arrière dans son histoire, défaire cette rupture anthropologique. Il faut ici revenir aux premiers critiques de l'arme, largement oubliés. Russell et Einstein écrivent à propos du désarmement nucléaire : « C'est là un espoir illusoire. Quels que soient les accords sur la non-utilisation de la bombe H qui auraient été conclus en temps de paix, ils ne seraient plus considérés comme contraignants en temps de guerre, et les deux protagonistes s'empresseraient de fabriquer des bombes H dès le début des hostilités ; en effet, si l'un d'eux était seul à fabriquer des bombes et que l'autre s'en abstenait, la victoire irait nécessairement au premier. » (...) Le désarmement unilatéral devient alors équivalent au risque, pour une communauté politique, de s'exposer nue à la violence des autres, plutôt que d'être en chemin vers la paix. Dans la guerre totale, toute convention préalable saute, le premier à construire l'arme absolue gagne, et le risque est grand dans cette approche que seuls les dictateurs n'aient l'arme. (...)

Extrait n° 5. Gilles ANDRÉANI, « La guerre contre le terrorisme. Le piège des mots », *Annuaire français de relations internationales*, 2003, vol. IV, pp. 102-104.

En réponse aux attaques du World Trade Center et du Pentagone, le Président Bush a déclaré la guerre au terrorisme mondial (« *terrorism with a global reach* ») et a annoncé que la guerre ne se terminerait qu'avec l'éradication de ce mal. La punition des instigateurs des attentats, la déroute de leurs complices talibans au terme d'une campagne militaire fulgurante marquent ainsi le début, et non la fin, de la riposte américaine.

La lutte qui s'est engagée au lendemain du 11 septembre 2001 est une entreprise de longue haleine : entreprise multiforme, qui implique la répression policière et judiciaire, le renseignement, l'action diplomatique et militaire. La guerre contre le terrorisme mondial ne pourra pas se conclure sur un bulletin de victoire final, pas davantage que la guerre contre le crime ou contre la drogue.

L'emploi du mot « guerre » pour désigner la lutte contre ce type de fléaux plutôt que contre un ennemi désigné a toujours été métaphorique : il symbolise, pour ceux qui l'emploient, leur mobilisation, leur refus de toute complaisance ou de tout compromis. Il exprime leur conviction que la drogue, le crime ou le terrorisme produisent des ravages aussi considérables qu'un ennemi déclaré, et leur volonté de traiter comme tel l'ensemble de ceux qui en sont responsables.

Cependant, dans le cas du 11 septembre, l'emploi du mot « guerre » est allé au-delà de la métaphore, pour au moins trois raisons :

1. Les attaques contre le World Trade Center et le Pentagone, par leur soudaineté, l'ampleur des destructions et la désorganisation qu'elles ont causées, ont, pour la première fois dans l'histoire du terrorisme moderne, atteint un niveau de violence comparable à celui qu'aurait provoqué une opération de guerre. Bon an, mal an, le terrorisme international faisait chaque année environ 500 morts. Le 11 septembre 2001 démontre la réalité d'un terrorisme de masse d'une capacité de destruction qu'on croyait jusque-là le monopole des Etats. Le Conseil de sécurité et le Conseil atlantique en ont tiré les conséquences dans les heures qui ont suivi, en estimant qu'il y avait eu agression armée et que les Etats-Unis se trouvaient en état de légitime défense vis-à-vis des Etats qui l'auraient commanditée ou favorisée.

2. Psychologiquement, l'Amérique s'est retrouvée en guerre : attaquée sans raison, elle a découvert sa vulnérabilité et l'intensité de l'hostilité dont elle était l'objet. « Pourquoi nous haïssent-ils? » a dit George Bush, faisant écho à l'incrédulité de ses concitoyens. Ces sentiments de vulnérabilité et d'innocence face à l'agression extérieure se sont conjugués pour exiger une réponse militaire immédiate à la mesure de l'insulte. La ferveur du patriotisme populaire, les drapeaux partout présents, la rhétorique de guerre

américaine en témoignent. Le moment a eu ses excès : la célébration des « héros » et la dénonciation de la « lâcheté » des attaques, mots qui désignaient en réalité des victimes innocentes, et des assassins fanatiques et peut-être déments, mais assurément pas des lâches.

3. Enfin, la guerre contre le terrorisme a eu une réalité : le bref épisode de la campagne d'Afghanistan. Destinée à mettre fin au pouvoir des Talibans, complices avérés des terroristes, et à poursuivre ceux-ci sur le territoire afghan, elle est une véritable guerre : précédée d'un ultimatum aux Talibans de livrer les coupables, sanctionnée par le Conseil de sécurité, elle s'inscrit dans l'exercice du droit de légitime défense et jouit d'un soutien international unanime.

On peut juger que l'emploi du mot « guerre » pour désigner la lutte contre le terrorisme était la conséquence naturelle de l'énormité de l'attaque et de la haine envers l'Amérique qu'elle exprimait. On ne voit d'ailleurs pas comment le Président Bush aurait pu en faire l'économie. Ce mot n'avait d'ailleurs pas été impropre pour désigner la campagne d'Afghanistan. Cependant, il est très vite apparu que la réalité de la « guerre » irait bien au-delà de la punition des complices étatiques dont avaient bénéficié les attaquants du 11 septembre, que l'Afghanistan n'était qu'une « phase 1 » qui serait évidemment suivie d'autres. La guerre s'est installée dans les réactions politiques, mais aussi dans la stratégie et les concepts juridiques dont les Etats-Unis se sont servis pour mener cette lutte globale contre le terrorisme international.

Cette approche a des avantages : elle témoigne de la résolution des Etats-Unis et du niveau de mobilisation qui est le sien; elle rallie les amis et décourage les hésitants ; elle permet de surmonter certaines des lourdeurs de la coopération judiciaire internationale et du système juridique américain au profit d'actions militaires directes dans la lutte contre le terrorisme.

Cependant, placer l'ensemble du combat contre le terrorisme international sous le signe de la guerre a comporté des inconvénients importants, que l'on peut ranger en cinq catégories :

1. l'emploi du mot « guerre » grandit l'adversaire et lui confère une légitimité qu'il ne mérite pas ;
2. il a en même temps donné le sentiment d'un acharnement judiciaire de la part des Etats-Unis contre des individus qui n'étaient pas toujours des terroristes dangereux, renforçant le sentiment d'injustice au sein du monde musulman ;
3. la cause de la lutte contre le terrorisme étant évidemment légitime, elle a conduit à placer l'action américaine sous l'emblème de la guerre juste et à traiter comme une trahison ou une faute morale les doutes qui ont pu s'élever sur la façon de la mener ;

4. la connexion établie par les Américains entre la guerre contre le terrorisme et le concept de guerre préventive inquiète les partenaires des Etats-Unis et fragilise la coalition antiterroriste ;

5. enfin, celle qui s'établit inévitablement avec la guerre probable contre l'Iraq aboutit au même résultat, tout en accroissant la fermentation antioccidentale et anti-américaine au Moyen-Orient et dans le monde islamique.

Extrait n° 6. Robert KAGAN, « Puissance et faiblesse », *Commentaire*,
2002, n° 99, pp. 532-534.

(...)

La situation est riche en ironies. Le rejet par l'Europe de la *Machtpolitik*, son hostilité à l'usage des armes en politique internationale dépendent de la présence de troupes américaines sur son sol. Le nouvel ordre kantien dont elle jouit ne pouvait fleurir que sous le parapluie protecteur de la puissance américaine exercée selon les règles du vieil ordre hobbesien. C'est la puissance militaire américaine qui a permis à l'Europe de croire que la force des armes n'avait plus d'importance. Ironie finale, c'est parce que la puissance militaire américaine a résolu le problème européen, c'est-à-dire avant tout le problème allemand, que les Européens d'aujourd'hui s'autorisent à penser que la puissance militaire américaine et la « culture stratégique » qui l'a créée et nourrie sont dépassées et dangereuses.

La plupart des Européens n'ont pas compris ce paradoxe majeur, à savoir que leur passage dans l'ère postmoderne n'a été possible que parce que les États-Unis n'ont pas pris le même chemin. L'Europe n'ayant ni la volonté ni la capacité de monter la garde autour de son paradis pour l'empêcher d'être envahi, spirituellement aussi bien que physiquement, par un monde qui n'a pas encore accepté l'impératif de la « conscience morale », elle est désormais dépendante de la bonne volonté de l'Amérique à utiliser sa puissance militaire pour dissuader ou vaincre ceux qui, de par le monde, croient toujours en la *Machtpolitik*.

Il y a pourtant des Européens qui ont bel et bien compris le paradoxe, surtout certains Britanniques, ce qui n'est pas une surprise. Pour Robert Cooper, il faut affronter cette dure vérité : bien que « la sécurité du monde postmoderne [l'Europe d'aujourd'hui] ne soit pas menacée au sens traditionnel du terme », les menaces prolifèrent dans le reste du monde (que Cooper appelle « les zones modernes et prémodernes »). Si le monde postmoderne ne se protège pas lui-même, il court le risque d'être détruit. Mais comment l'Europe peut-elle se protéger elle-même sans rejeter les idéaux et principes qui forment l'armature de son système pacifique ?

« Le défi qui se pose au monde postmoderne, poursuit Cooper, est d'apprendre à manier un double système de critères. » Entre eux, les Européens peuvent effectivement « opérer sur la base des lois et d'une coopération porteuse de sécurité », mais, quand ils ont affaire au monde extérieur à l'Europe, « nous devons revenir aux méthodes plus rudes de l'époque antérieure (usage de la force, attaque préventive, ruse, toute la panoplie) ». Voici le principe que la société doit adopter, selon Cooper, pour sa propre sauvegarde : « Entre nous, nous nous en tenons aux lois, mais, quand nous opérons dans la jungle, nous devons suivre aussi les lois de la jungle. »

L'argumentaire de Cooper est judicieusement couplé à un appel aux Européens pour qu'ils cessent de négliger les moyens de leur défense, « tant physique que psychologique ». En fait, ce que Cooper expose, ce n'est pas l'avenir de l'Europe, c'est le présent de l'Amérique. C'est elle, en effet, qui a la tâche difficile de naviguer entre deux mondes ; il lui faut se conformer aux lois de la société civilisée avancée, les défendre, les promouvoir, tout en usant simultanément de la force des armes contre ceux qui refusent de se plier à ces lois. Les États-Unis manient d'ores et déjà le double système de critères dont parle Cooper, et pour les raisons qu'il avance. Les dirigeants américains, eux aussi, sont convaincus que la sécurité mondiale et l'ordre libéral, tout comme le paradis « postmoderne » qu'est l'Europe, ne sauraient survivre longtemps si l'Amérique n'utilisait pas sa puissance dans ce monde dangereux, hobbesien, qui est toujours la règle hors d'Europe.

Ainsi, bien que les États-Unis aient eu naguère le rôle décisif dans l'accès de l'Europe au paradis kantien, et le jouent toujours pour en assurer la survie, ils ne sauraient eux-mêmes entrer dans cet Eden. Ils en gardent la muraille, mais ne peuvent en franchir la porte. Les États-Unis, en dépit de leur puissance considérable, demeurent englués dans l'histoire, contraints d'affronter les Saddam Hussein, les ayatollahs, les Kim II Jong II et les Jiang Zemin, laissant à d'autres la chance d'en toucher les dividendes.

(...)

Une telle situation est-elle tolérable pour les États-Unis ? À bien des égards, elle l'est. Contrairement à ce que beaucoup pensent, l'Amérique a les épaules assez solides pour veiller à la sécurité du monde sans un appui consistant venu d'Europe. Son budget militaire représente aujourd'hui un peu plus de 3 % de son PIB. Qu'il soit porté à 4 % du PIB (soit 500 milliards de dollars par an), il ne représenterait encore qu'un faible pourcentage de la richesse nationale que les États-Unis ont consacré à la défense depuis cinquante ans. Même Paul Kennedy, qui, dans les années 80, trouvait « trop serré » un budget de la défense avoisinant pourtant les 7 % du PIB, considère que les États-Unis peuvent conserver très longtemps encore leur hégémonie mondiale en maintenant leurs dépenses militaires au niveau actuel. Peuvent-ils s'occuper du reste du monde sans une aide substantielle de l'Europe ? Oui, car c'est déjà le cas. Ils ont réussi à maintenir la paix en Asie sans le concours des Européens. Dans la guerre du Golfe, l'aide européenne n'était que symbolique ; et il en a été de même, plus récemment, en Afghanistan, où les Européens, une fois encore, ont été chargés de « faire la vaisselle ». Et il en irait de même d'une invasion de l'Irak destinée à renverser Saddam Hussein. Depuis la fin de la guerre froide, l'Europe a peu à offrir aux États-Unis du point de vue des enjeux stratégiques, sauf, bien entendu, le plus précieux de tous : une Europe en paix.

Les États-Unis peuvent donc se débrouiller seuls, au moins au niveau matériel. Et l'on aurait tort d'objecter que le peuple américain est réticent à l'idée d'assumer ce fardeau mondial puisqu'il l'assume depuis dix ans. Après le 11 septembre, il semble même tout

disposé à le faire longtemps encore. Apparemment, les Américains ne manifestent aucune aigreur à l'idée qu'il leur est impossible d'entrer dans la bienheureuse Utopia moderne. Rien ne laisse même penser qu'ils en aient le désir. Le fait qu'ils soient si puissants explique en partie leur sentiment d'orgueil devant la force militaire de leur nation et son rôle unique dans le monde.

Rien dans leur histoire ne pourrait les amener à adopter pleinement les idéaux et principes qui animent aujourd'hui l'Europe. On peut même dire que leur vision du monde relève d'expériences historiques très différentes. Dans la première moitié du xx e siècle, l'Amérique, il est vrai, a quelque peu flirté avec une certaine forme d'idéalisme internationaliste : dix ans après la déclaration du Président Wilson sur la « guerre qui mettra fin à toutes les guerres », un secrétaire d'État américain signait un traité qui mettait la guerre hors la loi ; dans les années 30, Franklin Roosevelt comptait beaucoup sur la formule du pacte de non-agression et se contentait de demander à Hitler l'engagement de ne pas attaquer les pays dont il lui présentait la liste. Mais il y aura Munich, puis Pearl Harbor, et ensuite, après un bref moment d'idéalisme retrouvé, la plongée dans la guerre froide. La « leçon de Munich » a fini par dominer toute la politique de sécurité américaine, et bien qu'elle ait été supplantée un temps par la « leçon du Viêt-nam », elle demeure aujourd'hui le paradigme dominant. Alors qu'une petite fraction des élites aspire toujours à une « gouvernance mondiale » et rejette l'usage de la force, nombre d'Américains de différents bords, de Madeleine Albright à Donald Rumsfeld, de Bernt Scowcroft à Anthony Lake, ont toujours Munich en tête. Quant aux jeunes générations qui n'ont connu ni Munich ni Pearl Harbor, elles ont désormais le 11 septembre 2001. Au lendemain de la tragédie, même des partisans déclarés de la « gouvernance mondiale » réclamaient du sang.

(...)

Extrait n° 7. Discours prononcé par Barack Obama à l'Académie militaire de West Point, 28 mai 2014 [<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>]

(...)

It will be your generation's task to respond to this new world. The question we face, the question each of you will face, is not whether America will lead, but how we will lead -- not just to secure our peace and prosperity, but also extend peace and prosperity around the globe.

Now, this question isn't new. At least since George Washington served as Commander-in-Chief, there have been those who warned against foreign entanglements that do not touch directly on our security or economic wellbeing. Today, according to self-described realists, conflicts in Syria or Ukraine or the Central African Republic are not ours to solve. And not surprisingly, after costly wars and continuing challenges here at home, that view is shared by many Americans.

A different view from interventionists from the left and right says that we ignore these conflicts at our own peril; that America's willingness to apply force around the world is the ultimate safeguard against chaos, and America's failure to act in the face of Syrian brutality or Russian provocations not only violates our conscience, but invites escalating aggression in the future.

And each side can point to history to support its claims. But I believe neither view fully speaks to the demands of this moment. It is absolutely true that in the 21st century American isolationism is not an option. We don't have a choice to ignore what happens beyond our borders. If nuclear materials are not secure, that poses a danger to American cities. As the Syrian civil war spills across borders, the capacity of battle-hardened extremist groups to come after us only increases. Regional aggression that goes unchecked -- whether in southern Ukraine or the South China Sea, or anywhere else in the world -- will ultimately impact our allies and could draw in our military. We can't ignore what happens beyond our boundaries.

And beyond these narrow rationales, I believe we have a real stake, an abiding self-interest, in making sure our children and our grandchildren grow up in a world where schoolgirls are not kidnapped and where individuals are not slaughtered because of tribe or faith or political belief. I believe that a world of greater freedom and tolerance is not only a moral imperative, it also helps to keep us safe.

But to say that we have an interest in pursuing peace and freedom beyond our borders is not to say that every problem has a military solution. Since World War II, some of our most costly mistakes came not from our restraint, but from our willingness to rush into military adventures without thinking through the consequences -- without building

international support and legitimacy for our action; without leveling with the American people about the sacrifices required. Tough talk often draws headlines, but war rarely conforms to slogans. As General Eisenhower, someone with hard-earned knowledge on this subject, said at this ceremony in 1947: “War is mankind’s most tragic and stupid folly; to seek or advise its deliberate provocation is a black crime against all men.”

Like Eisenhower, this generation of men and women in uniform know all too well the wages of war, and that includes those of you here at West Point. Four of the servicemembers who stood in the audience when I announced the surge of our forces in Afghanistan gave their lives in that effort. A lot more were wounded. I believe America’s security demanded those deployments. But I am haunted by those deaths. I am haunted by those wounds. And I would betray my duty to you and to the country we love if I ever sent you into harm’s way simply because I saw a problem somewhere in the world that needed to be fixed, or because I was worried about critics who think military intervention is the only way for America to avoid looking weak.

Here’s my bottom line: America must always lead on the world stage. If we don’t, no one else will. The military that you have joined is and always will be the backbone of that leadership. But U.S. military action cannot be the only -- or even primary -- component of our leadership in every instance. Just because we have the best hammer does not mean that every problem is a nail. And because the costs associated with military action are so high, you should expect every civilian leader -- and especially your Commander-in-Chief -- to be clear about how that awesome power should be used.

(...)