



AGIR POUR LA PAIX

QUELLE ÉTHIQUE POUR LES RELATIONS INTERNATIONALES ?

Rapport n° 7 de FONDER DEMAIN

Pauline FRANCO, Jean-Gaël VUILLERMET¹

INTRODUCTION

Les **attentats du 7 janvier 2015** illustrent, sans doute mieux que d'autres, les enjeux et les risques auxquels la France et l'Europe auront à faire face dans les prochaines décennies. Mêlant fondamentalisme religieux et identitaire, maîtrise des nouvelles technologies, influence de l'opinion, sécurité intérieure et opérations extérieures, ils révèlent par ailleurs l'imbrication désormais établie entre différentes branches de l'action publique que l'on croyait auparavant dé-corrélées. A l'heure où, sur fond de basculement de la puissance américaine vers l'Asie, **l'Europe redécouvre en Ukraine que la paix n'est pas acquise aux marges mêmes de son territoire** et que les sanctions économiques ne suffisent pas à fléchir ceux qui ne parlent que le langage de la puissance militaire, la **question de la prise en charge de la sécurité du continent européen par les Européens eux-mêmes**, face aux menaces tant intérieures qu'extérieures, se pose désormais avec une acuité encore plus forte. **Dans cet environnement mouvant et conflictuel, Fonder demain estime qu'il est urgent que s'engage une réflexion citoyenne sur ce sujet crucial de la paix et de la sécurité.**

¹ Pour des raisons de confidentialité, le nom du coordinateur du présent rapport n'a pas été mentionné.





Conscients toutefois du périmètre potentiellement immense que recouvre cette question, nous avons volontairement restreint le champ de notre travail en formulant dès le départ trois hypothèses.

La première hypothèse nous a conduits à définir le concept de « paix » selon les termes du droit international et humanitaire (DIH), qui ne connaît que la notion de « conflit armé ». **Nous définissons donc la paix de façon négative, comme l'absence de conflit armé manifeste et avéré.** Cette définition pourra sembler restrictive dans la mesure où une société qui n'est pas en situation de conflit armé ouvert peut ne pas être pour autant « en paix ». Elle écarte également du champ de l'analyse les facteurs géopolitiques de plus long terme tels que les rivalités économiques ou les mouvements démographiques pouvant être source d'instabilité et, *in fine*, de conflit armé. Mais c'est que tout phénomène géopolitique est susceptible de déboucher sur un déséquilibre, faisant ainsi de la recherche des causes de conflit une entreprise potentiellement sans fin. Nous n'avons donc retenu, dans ce qui va suivre, que les facteurs concourant le plus directement à l'apparition de la violence armée. L'étude de ces facteurs et de leur évolution pressentie fait l'objet de la première partie de ce document.

Nous avons également fait l'hypothèse qu'**en dépit des espoirs déçus et du manque d'unité politique actuel, l'Europe constituait aujourd'hui le cadre le plus adapté pour mettre en œuvre une politique de sécurité et de défense cohérente**, et ceci pour trois raisons. D'abord parce qu'aucun État européen ne peut prétendre aujourd'hui, tant diplomatiquement que militairement, assurer seul les conditions de sa sécurité. Ensuite parce que la force de l'Europe ne peut se réduire à un pur *soft power* économique ou culturel, et qu'il est nécessaire que s'organise une politique de défense européenne coordonnée qui donnera tout son poids aux structures diplomatiques de l'Union européenne mises en place en 2009 par le traité de Lisbonne. Enfin, parce que nous estimons que ses capacités d'ouverture aux autres cultures, son aptitude à promouvoir une certaine idée de la dignité humaine, les leçons qu'elle a tirées de son histoire, les sources philosophiques, spirituelles et morales qui composent son identité culturelle, mais aussi l'expérience militaire passée de plusieurs des pays qui la composent, et en particulier de la France, confèrent à l'Europe **une légitimité unique sur la scène internationale**. Un tel projet permettra également de donner un nouvel élan à la construction européenne, en fédérant la jeunesse autour d'une nouvelle





mission pour l'Europe, centrée cette fois non plus exclusivement sur l'ouverture économique, mais sur l'ambition ferme de défendre une certaine vision de l'homme et de la paix dans le monde.

Fonder demain a également estimé, et ceci est notre troisième hypothèse, qu'il était **plus réaliste et plus utile d'agir pour la paix en s'appuyant sur les structures existantes qu'en proposant une refondation des institutions mondiales qui serait immodeste dans ses prétentions et utopique dans ses objectifs**. Contrairement aux affaires de politique intérieure, réformer la gouvernance mondiale est un travail de très longue haleine qui se heurte à de nombreux obstacles culturels, nationaux et juridiques. Il n'est pas non plus dans l'intention de *Fonder demain* de contribuer au débat très vif de la réduction des budgets de défense en Europe, car la question du dimensionnement des moyens alloués à la politique extérieure ne peut selon nous être posée sans qu'un travail de fond sur les attendus et les objectifs de ladite politique ait été préalablement mené. Tel n'est pas le cas pour le moment. C'est pourquoi nous proposons dans la deuxième partie de ce rapport de **répondre aux grands défis mondiaux par la mise en place d'une éthique**, c'est-à-dire par un ensemble de pratiques elles-mêmes assises sur des valeurs, qui pose la question du sens et de la légitimité de l'action pour la paix. Nous avons voulu que cette éthique soit pragmatique et réaliste, tout en s'appuyant sur un langage de vérité et sur une conception universelle de la dignité humaine. Placer la réflexion sur le terrain de l'éthique et des valeurs plutôt que sur celui du droit et des institutions contribuera également, nous l'espérons, à intéresser les jeunes générations, naturellement avides de sens, à une question qui leur tient davantage à cœur.





PREMIÈRE PARTIE

UN MONDE MOUVANT ET CONFLICTUEL

1. Un environnement géopolitique en évolution accélérée depuis plus de vingt ans

a) Un monde plus fragmenté, des échanges plus rapides

Proposer une éthique des relations internationales fondée à la fois sur la compréhension profonde des mécanismes géopolitiques et sur l'universalité des valeurs de l'Europe impose d'abord de dresser un état des lieux des grandes tendances de fond susceptibles de transformer durablement le monde de demain. Parmi ces tendances, deux phénomènes majeurs s'imposent : la **fragmentation progressive des normes et des identités**, avec pour corollaire direct la perte d'influence politique et culturelle de l'Occident, et le **raccourcissement des durées et des distances** du fait du développement des technologies de l'information².

Une multipolarité toujours plus forte

La fin de la Première guerre mondiale avait consacré l'hégémonie économique américaine. La Seconde guerre mondiale avait séparé le monde en deux blocs antagonistes. La disparition de l'URSS en 1991 a couronné la suprématie des États-Unis, « gendarmes du monde » et seule superpuissance capable d'exercer une influence mondiale dans tous les domaines géopolitiques : économique, militaire et culturel. **Cette unipolarité américaine devrait prendre fin vers le milieu du XXI^{ème} siècle**, lorsque d'autres puissances à vocation mondiale comme la Chine, l'Inde, le Brésil ou la Russie, ou certaines puissances à vocation régionale comme l'Afrique du sud, l'Indonésie ou la Turquie, seront en mesure d'exercer un rôle significatif à l'échelle du monde.

² La plupart des éléments cités dans ce chapitre proviennent des *Horizons stratégiques*, documents prospectifs publiés sur le site du Ministère de la défense.





Un système « oligopolaire » émergera ainsi, structuré autour de pôles régionaux et selon des affinités d'ordre culturel, religieux, linguistique ou économique.

L'apparition de référentiels juridiques et culturels non-occidentaux

Parallèlement à la formation de pôles concurrents, le **déclin relatif de l'Occident** dans la marche des affaires du monde sera l'un des faits géopolitiques principaux des trente prochaines années. Les projections économiques prévoient ainsi que la Chine dépassera les États-Unis en PIB en valeur nominale d'ici 2020³, et il est probable que l'Union européenne perdra d'ici 2040 sa place de première puissance économique mondiale.

À ce rééquilibrage économique s'ajoutera une **désoccidentalisation croissante des cultures et des modes de vie**. Pendant près d'un siècle, modernisation avait rimé, à l'image de la Turquie sous Atatürk, avec occidentalisation : le progrès politique et social allait de pair avec l'adoption des valeurs et des codes culturels occidentaux. Aujourd'hui, comme l'a montré Samuel Huntington⁴, de nouvelles formes de modernité découplées des modes de vie occidentaux se développent. Une séparation de plus en plus forte se fera entre progrès technique et transformations culturelles, et l'on observe déjà, ainsi que l'a relevé Monique Canto-Sperber, que « l'hostilité à la culture occidentale est parfaitement compatible avec l'adoption des moyens technologiques issus de cette civilisation⁵ ». Certains pays tels que l'Iran ou la Chine ont ainsi mis au point des modèles de développement économiques ou culturels originaux empruntant à la fois à l'individualisme occidental tout en conservant certaines caractéristiques de leur culture traditionnelle. Il serait par ailleurs illusoire de voir dans la diffusion planétaire du consumérisme de masse le signe d'une victoire culturelle de l'Occident sous prétexte que l'individualisme libéral est d'origine européenne : comme le rappelle Huntington, « l'essence de la civilisation occidentale, c'est le droit, pas le Mc Do. Que les non-occidentaux puissent opter pour le second n'impliquent pas qu'ils acceptent le premier.⁶ »

La conséquence directe de ce phénomène est **l'apparition depuis près de**

³ *Horizons stratégiques*, Délégation aux affaires stratégiques, Ministère de la défense, chap. VII.

⁴ Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997.

⁵ Monique Canto-Sperber, *La morale du monde*, Paris, PUF, 2010.

⁶ Samuel Huntington, *op cit.*





vingt ans de référentiels juridiques et culturels émanant de sphères culturelles non occidentales. Citons par exemple la Déclaration islamique des droits de l'homme, ou la liste des *Shared values* que les Singapouriens ont identifiées comme étant constitutives de leur identité culturelle : primat de la nation sur la communauté et de la société sur l'intérêt personnel, famille comme unité de base de la société, défense de l'individu, consensus préféré au conflit et harmonie religieuse et raciale. La conférence de Vienne sur les Droits de l'homme de 1993 a également vu l'influence de l'Occident s'effriter, en consacrant l'arrivée au premier rang de pays qui n'ont pas été marqués durablement par la tradition judéo-chrétienne et le droit naturel.

Ce processus de singularisation culturelle concerne en premier lieu le domaine politique, où **le principe démocratique, qui continuera de se diffuser à l'échelle planétaire, sera décliné à l'échelle locale plus ou moins fidèlement à partir de sa matrice occidentale** : « L'affirmation du principe démocratique, comme le rappelle Monique Canto-Sperber, ne se fera pas partout sur le modèle unique de la démocratie libérale, mais s'appliquera dans la pluralité⁷ », et à l'issue d'une gestation parfois longue et chaotique. Les Printemps arabes en sont un exemple.

Des mutations technologiques qui modifient notre rapport au temps et au monde

Le phénomène de globalisation est inséparable de l'accélération considérable qu'ont connue les technologies de diffusion de l'information depuis plusieurs décennies. L'impact considérable de l'image sur la sensibilité des populations n'est pas nouveau, mais les capacités de diffusion à échelle planétaire conjuguées à la rapidité de l'accès à l'information, disponible de façon quasi-instantanée, font de **l'information l'arme-clé de la nouvelle donne géopolitique.**

Les capacités technologiques des systèmes de communication devraient continuer à croître dans les décennies à venir, et on estime que, dès 2015, plus de la moitié de la population mondiale sera connectée à internet⁸. Ce phénomène servira de catalyseur aux transformations sociales et politiques. Il conduira entre autres directement à **accélérer le processus d'individualisation**

⁷ Monique Canto-Sperber, *op cit.*

⁸ *Horizons stratégiques, op cit.*





des identités, et créera de nouvelles formes de socialisation dégagées des structures historiques traditionnelles.

Considérée positivement, la diffusion progressive et permanente de l'information contribuera ainsi à faire apparaître **une cyber-opinion planétaire** apte à participer aux grands débats mondiaux et à soutenir les revendications liées aux libertés et droits fondamentaux, voire à contrôler directement l'action des dirigeants politiques. Mais elle peut aussi **favoriser le repli individuel et identitaire** et déboucher *in fine* sur des formes **d'aliénation collectives susceptibles d'anesthésier les opinions et consciences politiques**. La majorité des internautes semble ainsi plus intéressée par le divertissement et la consommation que par l'accès au savoir et la participation au débat public. Les 450 millions d'internautes chinois représentent 35 % de la population, la plus favorisée mais aussi la plus conservatrice⁹.

Plus informée mais aussi plus **volatile**, plus **irrationnelle** et par conséquent plus **versatile**, l'opinion publique jouera donc dans les processus globaux de prise de décision un rôle de plus en plus important, et sera même capable d'être à l'origine de bouleversement politiques majeurs, à l'image des Printemps arabes de 2011 au cours desquels l'usage massif des réseaux sociaux a joué un rôle crucial.

La **sensibilité à l'image** pèsera de plus en plus fort dans le processus de choix des dirigeants politiques, et en particulier dans les **décisions d'intervention extérieure occidentales**, comme elle avait déjà pesé en 1992 dans les décisions d'intervention puis de retrait des troupes américaines en Somalie : « *pictures got us in, pictures got us out !* » Cet « effet CNN », aujourd'hui décuplé par la puissance des technologies de l'information, favorisera également la tentation, auprès des populations, de **ne considérer les grands événements internationaux que sous l'angle moral et compassionnel**, contraignant de fait les responsables politiques à adapter leurs discours.

b) De nouvelles menaces

Une conflictualité changeante

Le champ de la conflictualité classique, auparavant confiné dans la sphère

⁹ *Horizons stratégiques, op cit.*





militaire, tendra à s'élargir progressivement à d'autres univers nouveaux ou traditionnellement préservés comme le cyberspace ou la société civile.

Priorité stratégique du *Livre blanc défense et sécurité nationale de 2013*, la **cybersécurité** constituera un enjeu de sécurité crucial pour les décennies à venir. Des capacités de lutte informatique défensives et offensives seront développées par les États, mais également par des **acteurs non-étatiques** disposant des savoir-faire technologiques requis. Conjugué à la formation de la cyber-opinion évoquée plus haut, le **concept stratégique d'influence** émergera comme une arme décisive et contraindra les forces armées gouvernementales à se doter des moyens *ad hoc* leur permettant de lutter contre d'éventuelles stratégies de désinformation. Il rendra d'autant plus nécessaire l'élaboration de **référentiels éthiques** susceptibles d'être invoqués pour résister aux tentatives de déstabilisation de l'opinion. La militarisation du cyberspace posera en outre à la communauté internationale certains défis redoutables, parmi lesquels la nécessité de **développer un cadre juridique apte à réguler l'usage des réseaux**. Les divergences culturelles, religieuses et sociales rendront difficile la formation d'un consensus international sur cette question¹⁰.

Le contrôle de l'espace sera également un **enjeu de pouvoir** de plus en plus important entre grandes puissances, en particulier du fait des capacités d'observation et de communications offertes par les satellites. Sa maîtrise constituera également un élément incontournable des **stratégies anti-missiles balistiques** mises en œuvre depuis plusieurs années par les pays occidentaux. L'encombrement de plus en plus important des orbites sera en outre une source toujours plus grande de conflits. Les activités spatiales seront de plus en plus risquées du fait des problématiques de débris, de vulnérabilité des segments spatiaux et de liberté de circulation des flux d'informations qui y transitent.

Les milieux maritime et sous-marin resteront **des espaces de liberté et par conséquent de conflictualité privilégiés**. La limitation des ressources halieutiques et énergétiques favorisera la montée des tensions internes et externes entre grandes puissances maritimes. Les activités criminelles (piraterie, brigandage), traditionnellement limitées aux zones de trafic maritime intense et permises par la faiblesse des États côtiers, risquent de

¹⁰ *Horizons stratégiques*, chap. II.





s'étendre, tout comme les activités illicites telles que le trafic d'êtres humains, d'armes ou de stupéfiants¹¹. La France, qui dispose de la deuxième zone économique exclusive au monde, pourrait être de ce fait confrontée à de nouveaux défis relatifs à la maîtrise de son espace maritime.

Des conflits d'interposition intra-étatiques en nombre croissant...

Depuis la chute du mur de Berlin en 1989, la plupart des conflits situés dans des zones proches de l'Europe sont des conflits intra-étatiques dus pour la plupart, à l'exemple de l'ex-Yougoslavie, à l'effondrement de pouvoirs centralisés et à l'éclatement des États traditionnels au profit d'**État-nations aux frontières mal redessinées** et propices aux conflits ethno-religieux. D'environ quarante conflits impliquant au moins un État dans les années 1980, la conflictualité intra-étatique dépasse maintenant les cinquante conflits impliquant un moins un État¹². Exception faite de la première guerre du Golfe de 1991, les principales interventions extérieures de la France depuis 1989 ont ainsi été conduites en réponse à des conflits de ce type : intervention en Bosnie dans le cadre de l'ONU entre 1991 et 1995, intervention au Rwanda pour mettre fin au génocide entre Hutus et Tutsis en 1994, intervention au Kosovo en 1999 pour s'interposer entre Albanais et Serbes du Kosovo, opération Harmattan en 2011 pour aider à la préservation des populations civiles contre les exactions du régime de Kadhafi, enfin intervention au Mali en 2013 et au Levant en 2014 pour lutter contre la menace djihadiste.

Ce nombre croissant d'interventions est la conséquence directe de **l'affaiblissement du pouvoir centralisateur des États-nations**, qui libèrent des forces infra-étatiques auparavant maîtrisées. Les menaces transnationales de type terroriste sont ainsi en augmentation constante. La faillite d'États incapables de conserver leur autorité favorise le risque de dissémination des armements et leur appropriation par des groupes armés¹³, à commencer par le risque de dissémination nucléaire qui est celui dont le potentiel déstabilisateur est le plus important. Une **rupture du tabou nucléaire**, c'est-à-dire un emploi effectif de l'arme nucléaire, quoique peu crédible, n'est d'ailleurs pas à exclure. Si tel était un jour le cas, les conséquences en termes

¹¹ *Horizons stratégiques, op cit.*

¹² Source : *Upsala conflict data program*, cité par *Horizons stratégiques*.

¹³ C'est ce qui s'est produit notamment en Irak depuis 2003, où une fraction notable des soldats et du matériel de guerre irakiens ont rejoint les rangs de l'État islamique (Daech).





de perte de crédibilité du régime de non-prolifération seraient immenses¹⁴. La **criminalité organisée** profite déjà de cette disparition de l'État pour conduire des stratégies d'alliance avec certains groupes terroristes, voire mener des actions de déstabilisation autonomes. Elle serait par ailleurs susceptible de disposer des ressources suffisantes pour pouvoir lutter, sur un mode dissymétrique, contre les forces qui pourraient lui être opposées¹⁵.

Le développement de cette conflictualité infra-étatique, par définition volatile et imprévisible, multipliera à l'avenir les occasions et les raisons d'intervention et forcera les États à **hiérarchiser et prioriser** leurs opérations extérieures en fonctions de leurs ressources opérationnelles. Elle nécessitera également la recherche de solutions de fin de conflits traitant les causes non seulement militaires, mais également économiques, sociales, culturelles et religieuses. **L'approche globale**, que nous présentons plus loin dans ce rapport, y répond.

...mais une conflictualité interétatique qui demeure tout en se déplaçant

L'accroissement massif des conflits intra-étatiques ne doit pas faire oublier la permanence de certains conflits plus classiques, ni donner **l'illusion que l'ère des guerres entre États est à jamais révolue**. L'émergence sur la scène internationale de puissances désireuses d'étendre leur zone d'influence sera une cause de plus en plus importante de conflits qui, si le risque qu'ils débouchent sur une guerre de dimension mondiale est faible, pourraient conduire à des formes de guerre plus symétriques mettant aux prises des forces armées conventionnelles.

La **raréfaction des matières premières et le contrôle de zones riches en ressources énergétiques** sera une cause directe de conflits entre États. La croissance de la Chine, dont la stratégie de puissance passe ouvertement par la **sécurisation de ses apports énergétiques** et la constitution d'une zone d'influence stratégique côtière, pose en ce sens un défi énorme à la zone Asie-Pacifique dans la mesure où l'extension de ses zones d'influence se heurte directement à d'autres puissances locales, à l'image du conflit avec le Japon à propos des îles Senkaku-Diaoyu, dont les eaux sont poissonneuses et le sous-sol riche en minerai. La présence de la Corée du Nord, dernier État stalinien de

¹⁴ *Horizons stratégiques, op cit.*

¹⁵ *Horizons stratégiques, op cit.*





la planète, État nucléaire proliférant de surcroît, est également un élément de déstabilisation majeure en Asie. Les **États-Unis** l'ont bien compris, qui ont réarticulé leur dispositif militaire conventionnel de façon à **renforcer leur puissance militaire dans la zone Pacifique**.

La poursuite par certains États d'une **politique visant à restaurer une grandeur passée** est également susceptible de poser un certain nombre de problèmes à la communauté internationale, et en particulier à l'Europe, dont la relation à cette ancienne puissance impériale qu'est la Russie n'est toujours pas clarifiée, et est à l'origine d'un conflit de haute intensité dans les régions orientales de l'Ukraine, entre séparatistes pro-russes et forces ukrainiennes loyalistes. *Fonder demain* estime que ce conflit ne pourra être résolu sans une prise en considération des données culturelles de la crise, et en particulier du passé de cette région et de l'attachement des populations russes à la grandeur de leur histoire. Les sanctions économiques mises en œuvre par l'Europe méconnaissent ces réalités. Outre le fait qu'elles affaiblissent les partenaires économiques européens de la Russie et se retournent donc contre leurs utilisateurs, elles renforcent la solidarité du peuple russe autour de ses dirigeants, qui rendent l'Occident responsable des hausses de prix et des privations consécutives aux sanctions. La prise en considération de la nature profondément interétatique du conflit russo-ukrainien serait à même de porter les Européens à plus de lucidité, et partant, à plus d'efficacité dans leur réponse.

2. Des outils de régulation actuellement insuffisants

- a) Des institutions internationales en manque de crédibilité et d'efficacité

Une ONU sujette à dysfonctionnements

Dès août 1941, la charte de l'Atlantique, signée entre les principaux pays alliés, a mis en évidence une aspiration universelle très forte à un nouvel ordre mondial plus juste. La communauté internationale s'est alors efforcée de préparer le monde de l'après-guerre lors de nombreuses réunions





internationales (Téhéran en novembre 1943, Yalta en février 1945 et Postdam en juillet-août 1945) qui ont débouché sur la signature par cinquante États de la **charte des Nations-Unies le 26 juin 1945**, concrétisant ainsi le rêve du défunt président Roosevelt. La communauté internationale bannit alors la guerre et se rêve porteuse de paix dans un monde pacifié. Pourtant, depuis sa création, force est de reconnaître que l'ONU a failli dans sa mission voulue universelle de garantir la paix entre les nations. Près d'un siècle plus tard, le vœu de paix énoncé par le président Wilson dans ses 14 points semble plus que jamais hors de portée. Le modèle onusien, soumis à **l'objectif contradictoire consistant à imposer un ordre supranational tout en respectant les souverainetés nationales**¹⁶, n'est pas devenu le système d'organisation collective capable de prévenir la guerre.

S'il est évident que l'ONU a directement contribué à résoudre ou à prévenir un grand nombre de conflits et s'il est non moins vrai que, du fait de **l'écrasement du temps médiatique**, le monde est souvent perçu par les populations comme plus conflictuel qu'il ne l'est réellement, l'ONU n'a pas réussi à s'adapter à une **conflictualité considérablement différente de celle de 1945**. Si l'ONU a réussi à ancrer les principes universels de paix dans les consciences de la communauté internationale, elle reste impuissante devant la **désétatisation de plus en plus forte de la guerre**. Juge suprême du droit international, **elle n'a que rarement les moyens de le faire respecter** et reste inefficace, comme lors de l'invasion de l'Irak en 2003, devant la détermination des États les plus puissants. Par ailleurs, si l'ONU régit le droit de la guerre, elle n'a qu'une **fonction morale** face à des adversaires n'ayant, eux, aucune morale et s'inscrivant *de facto* hors du droit.

L'apparition et le développement d'acteurs non-étatiques pose un problème de taille à une organisation dont la structure repose essentiellement sur la coopération entre États officiellement reconnus. Outre le fait que l'ONU a été fondée par et est animée par les représentants de ses États-membres, son action est aujourd'hui directement concurrencée par la montée en puissance d'agences non-étatiques et par le poids toujours plus important d'une société civile ayant mis en place une coopération « par le bas » qui entend peser politiquement dans la prise de décision. En conséquence de quoi la violence,

¹⁶ Article 2.7 : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte. »





dont l'État ne détient plus le monopole légitime, imprègne désormais l'intégralité du processus politique, mettant la paix démocratique libérale en péril. Le rôle de l'État est remis en cause, son statut d'acteur central du système international avec lui. Il doit désormais négocier avec de nouveaux acteurs et redéfinir perpétuellement son cadre d'action, souvent à son détriment.

Le problème de la **représentativité** de ses membres et des **processus de prise de décision**, et en particulier du droit de **veto**, est une autre critique récurrente adressée à l'ONU depuis sa fondation. Toutefois, s'il peut être pertinent de se demander s'il est toujours légitime que le club des cinq membres permanents du Conseil de sécurité reste composé des seuls vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale et ne s'ouvre pas à d'autres géants tels que l'Inde, l'Allemagne ou le Japon, *Fonder demain* considère qu'il n'est pas de son ressort de plaider pour une refonte du mode de gouvernance de l'ONU, dont les dysfonctionnements sont connus depuis longtemps, mais ne peuvent être pour le moment résolus faute d'accord entre les parties.

En revanche, la critique souvent entendue de l'influence excessive des pays occidentaux au sein de l'ONU peut être contournée par l'application du principe de **subsidiarité** lors des interventions internationales, et par l'implication sur le terrain d'acteurs non-étatiques mais reflétant avec légitimité les aspirations des populations.

*Fonder demain recommande donc de **régionaliser le règlement des différends** et **d'impliquer les acteurs locaux**, via les organisations régionales ou sous-régionales, ainsi que les organisations non-gouvernementales.*

*Dans le cadre de cette régionalisation du règlement des conflits, Fonder demain recommande que l'**ONU** assure un **rôle de coordination** et d'appui de l'action des organisations susmentionnées bien plus proches culturellement de leur zone d'intervention, et qu'elle apporte une **expertise internationale** issue des retours d'expériences des actions menées dans plusieurs autres zones géographiques.*





Une politique de défense européenne encore bancal

Première puissance commerciale du monde, l'Europe est aujourd'hui loin d'avoir un poids diplomatique et militaire équivalent à son poids économique. L'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954, **le choix qui en a découlé d'asseoir la construction européenne sur la libéralisation des échanges et l'union monétaire plutôt que sur l'intégration politique**, ainsi que l'existence d'une alliance atlantique regroupant la plupart des pays d'Europe mais sous influence américaine, ont empêché que se constitue une politique étrangère européenne harmonisée et efficace. Or **l'Europe ne deviendra une puissance mondiale complète que le jour où elle se dotera des capacités et surtout d'une stratégie d'intervention** à la mesure de son rayonnement économique et culturel. Tel n'est pas le cas pour le moment.

Déchirée entre partisans et opposants à l'invasion américaine en Irak en 2003, divisée sur la légitimité de l'intervention en Libye en 2011, incapable de faire entendre une voix forte et cohérente sur la question syrienne, **l'Europe peine encore aujourd'hui à afficher une ligne diplomatique claire**. Les rares moments d'unité, à l'image de l'intervention au Mali en 2013, sont le résultat d'initiatives nationales auxquelles ne se sont jointes que des participations symboliques. **L'arme à double tranchant des sanctions économiques**, actuellement utilisée dans la crise ukrainienne, commence à montrer ses limites face à un adversaire qui ne redoute que l'usage de la force, tout en pénalisant ceux-là même qui la mettent en œuvre. Et s'il faut saluer les progrès que représentent la création d'une politique européenne de sécurité et de défense commune (PESDC) par le traité de Maastricht de 1992, et son renforcement par le traité de Lisbonne en 2007, il est évident que **ces réformes purement institutionnelles n'ont pas permis à l'Europe de se doter des instruments de politique étrangère à la mesure de ses ambitions**. Cette situation ne se débloquera selon nous que si deux conditions sont réunies.

La première condition est le **renforcement d'un lien armée-nation**, considérablement distendu dans tous les pays d'Europe depuis que l'effondrement du bloc soviétique a installé les Européens dans un sentiment de paix définitive que ni l'aggravation de la menace terroriste, ni la persistance des conflits de type interétatique aux marges de l'Europe ne semblent capable d'ébranler. Plus que de la **suspension de la conscription**, régulièrement pointée comme la première cause de relâchement du lien armée-nation, mais dont l'entrée en vigueur répondait à des impératifs opérationnels tout à fait





valables, il faut plutôt y voir l'effet conjugué d'un certain nombre de tendances de fond telles que **l'émergence d'une société de bien-être et de loisir ayant oublié la culture du sacrifice** (ce que les anglo-saxons appellent le « *post-heroic warfare era* »), **l'effacement progressif d'une certaine mémoire commune**, le faux sentiment d'invulnérabilité que procure la **supériorité technologique occidentale** (certains observateurs parlent ainsi de « fétichisme technologique¹⁷ »), et enfin le remplacement, pour reprendre l'expression de Régis Debray, du « culte du héros par celui de la victime¹⁸ ». De nombreux rapports¹⁹ et études ont proposé des pistes intéressantes pour renforcer ce lien. *Fonder demain* ne peut qu'inciter les pouvoirs publics à s'en inspirer.

Fonder demain recommande aux nations européennes de prendre des mesures **de raffermissement du lien armée-nation** reposant avant tout sur le devoir de mémoire et la compréhension des missions assurées par les armées, seuls capables de rappeler le sens du sacrifice du soldat.

La deuxième condition est une **clarification des rapports entre la PESDC et l'OTAN**. Comme le rapport Védrine²⁰ publié en 2012 l'a montré, l'OTAN est et restera une alliance militaire centrée autour des États-Unis, seule superpuissance au monde à cumuler à la fois le *soft power* économique-culturel et le *hard power* militaire. Cette place prépondérante prise par les Américains dans l'OTAN, dont ils assurent 75 % du financement, fait toutefois de cette alliance militaire une structure dont les intérêts ne dépendent pas uniquement de l'Europe. D'autre part, même si l'intervention malheureuse en Irak n'a pas été menée sous la bannière de l'OTAN, la communauté internationale interprète souvent l'appartenance à cette alliance comme un signe de soutien tacite à la politique étrangère américaine. La forte implication américaine crée enfin un « parapluie otanien » qui dispense un certain nombre de pays d'un effort militaire significatif et **encourage les**

¹⁷ Pierre Conesa, *Le Monde diplomatique*, novembre 2009.

¹⁸ Régis Debray, conférence « Les forces et les faiblesses de l'Occident », Les lundis de l'IHEDN.

¹⁹ Citons par exemple le rapport d'information parlementaire n°1384 déposé par la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale sur *Les relations entre la Nation et son armée*.

²⁰ Hubert Védrine, *Rapport pour le Président de la République française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense*, 2012.





comportements suivistes de type « passager clandestin ». Cette implication a, selon les propres mots du rapport Védrine, « dissuadé, protégé, anesthésié l'esprit de défense chez les protégés²¹ ». Il faut donc qu'une **clarification s'opère au niveau européen** pour définir concrètement les rôles respectifs de l'Europe de la défense et ceux de l'OTAN dans le développement de la politique étrangère de l'Union. L'actuel basculement de la puissance américaine vers l'Asie, formalisé dans le document stratégique de l'administration Obama publié en janvier 2012, constitue l'occasion idéale pour le faire.

Il nous semble par ailleurs nécessaire que cette réflexion s'engage **sans être biaisée par les considérations budgétaires. La fonte des dépenses militaires et le désarmement de l'Europe ne sont que la conséquence, et non la cause, de l'absence de vision stratégique commune**. Les crédits de défense cesseront d'être une variable d'ajustement budgétaire le jour où chaque pays de l'UE s'intégrera dans une véritable stratégie de politique extérieure commune, permettant le cas échéant des mutualisations de moyens.

*Fonder demain recommande donc d'utiliser le cadre actuel de la PESDC pour engager une réflexion globale sur les objectifs et les attendus d'une véritable politique étrangère européenne, **qui ne soit pas biaisée par les considérations budgétaires**, et qui prenne en compte **les évolutions de la politique étrangère américaine** et ses conséquences sur l'avenir de l'OTAN.*

- b) Un droit international lacunaire dans son format et contradictoire dans son application

Un droit de la guerre extrêmement strict dans son application

Inspirés de l'œuvre de Saint Augustin, puis formalisés dans leur configuration actuelle par Saint Thomas d'Aquin au XIII^{ème} siècle, les critères dits de la « guerre juste » définissent les conditions sous lesquelles une intervention militaire peut être considérée comme moralement juste. Ils se subdivisent en

²¹ Hubert Védrine, *op cit.*





deux catégories : le *jus ad bellum*, qui énonce les **conditions autorisant le recours à la force**, et le *jus in bello*, qui règlemente **l'usage de la force lors de l'intervention**. Les critères de la guerre juste constituent aujourd'hui le fondement du **Droit international et humanitaire (DIH)**, qui, contrairement au Droit international relatif aux Droits de l'homme (DIDH) ne traitant que du droit international en temps de paix, **rassemble les règles juridiques applicables en cas de conflit avéré**.

Les **critères du jus ad bellum** (gravité de la menace, intention droite, autorité légitime, ultime recours, évaluation des conséquences, proportionnalité des moyens utilisés) **et du jus in bello** (discrimination entre combattants et non-combattants) sont extrêmement stricts et **ne sont, dans la pratique, jamais respectés**. **L'intention droite est ainsi quasiment impossible à prouver** puisque les intentions les plus souvent invoquées, à savoir les raisons humanitaires poussant à agir, sont souvent mêlées à d'autres intérêts. La question de l'autorité légitime est également épineuse, puisque la seule organisation supranationale habilitée à dire et à interpréter le DIH, l'ONU, se trouve souvent contournée ou court-circuitée par d'autres alliances ou organisations plus locales. Le critère de l'ultime-recours est enfin lui aussi difficile à respecter puisque le juste moment pour intervenir est lui aussi presque impossible à déterminer. Il sera toujours considéré par certains que l'intervention a eu lieu trop tôt, et pour d'autres qu'elle a eu lieu trop tard.

L'inexistence de certains termes

À ces difficultés de caractérisation juridique s'ajoutent des difficultés d'ordre **sémantique**, puisque des termes largement repris et utilisés dans le monde médiatique se trouvent écartés du champ juridique international faute de consensus sur leur signification. C'est ainsi que **les mots « terrorisme » ou « guerre » n'existent pas dans le DIH et le DIDH, qui ne connaissent que les notions de « conflit »**. Ces absences sémantiques, outre le fait qu'elles contraignent les diplomates à l'utilisation de périphrases lourdes, sont également le révélateur des clivages culturels existant au sein de la communauté internationale. L'absence de consensus au sujet du mot « terrorisme » illustre de fait la difficulté culturelle et morale qu'il y a à désigner l'usage de la violence à des fins politiques quand les causes qui la motivent peuvent paraître justifiées.





Les contradictions du « devoir d'ingérence » et de la « responsabilité de protéger »

Face aux blocages évoqués ci-dessus, certaines solutions ou principes ont été envisagés parmi lesquelles la mise en avant de **notions non explicitement fondées sur des termes juridiques, mais aptes à susciter l'adhésion de la communauté internationale**. Ainsi se sont développés les concepts de « droit » ou « devoir d'ingérence » et de « responsabilité de protéger ». Quoique représentant des progrès certains dans le développement du droit international, ces notions présentent des limites importantes. Les notions d'ingérence et d'intervention extérieure humanitaire sont, contrairement à une idée répandue, extrêmement anciennes. Si la notion explicite de « droit » ou de « devoir d'ingérence » est effectivement née pendant la guerre du Biafra en 1968²², on trouve des exemples d'intervention d'un État dans les affaires d'un État voisin et motivées officiellement par des considérations humanitaires jusque dans la Chine ancienne du II^{ème} millénaire avant Jésus-Christ²³. La question de l'ingérence au nom d'intérêts humanitaires **entre également en contradiction avec l'impératif de respect de la souveraineté des Etats** qui est inscrite en tête de la Charte des Nations-unies.

Plus récente, la notion de « **responsabilité de protéger** » apporte aux crises humanitaires une réponse plus efficace et plus nuancée que celle de droit ou de devoir d'ingérence. Cependant, si cette notion offre moins de prise aux contradictions juridiques, c'est également qu'elle n'a pas de valeur prescriptive et contraignante. Elle ne crée pas d'obligation nouvelle et sa mise en œuvre reste soumise aux rapports de forces. Ainsi que l'ambassadeur du Brésil à l'ONU le faisait remarquer en 2009 : « la responsabilité de protéger n'est pas un principe juridique à proprement parler, encore moins une nouvelle disposition juridique. Elle est plutôt un **appel politique** puissant à tous les États, pour qu'ils respectent les obligations juridiques déjà inscrites dans la Charte, les conventions des Droits de l'homme [...] et les autres instruments pertinents.²⁴ »

²² Cette notion a été ensuite promue à grande échelle par plusieurs personnalités du monde médical et humanitaire parmi lesquelles Bernard Kouchner.

²³ Cité par Jean-Baptiste Jeangène-Vilmer dans *La guerre au nom de l'humanité, tuer ou laisser mourir*, Paris, PUF, 2012.

²⁴ *Op cit.*





Le **concept de responsabilité de protéger** a par ailleurs été **circonscrit, à la suite d'un sommet mondial de l'ONU en 2005, à quatre types de situations** elles-mêmes appuyées sur des termes juridiques à l'interprétation variable (génocide, crime de guerre, nettoyage ethnique et crime contre l'humanité), renvoyant ainsi au **problème du consensus d'interprétation** évoqué plus haut. Ce fait met plus généralement en lumière les limites de l'approche juridique de l'action pour la paix, et plaide pour **l'établissement d'une éthique**, seule capable d'élever le champ des réflexions au-dessus des contraintes techniques ou diplomatiques.





DEUXIÈME PARTIE

UNE ÉTHIQUE POUR LA PAIX

1. Des principes à défendre

a) Tenir un discours de vérité

Parce que les mots et les formules tiennent une place considérable dans les relations internationales, il nous semble essentiel que la recherche d'une éthique pour la paix passe d'abord par l'instauration et le partage, pour reprendre l'expression de Jürgen Habermas, d'une « **éthique de discussion**²⁵ » **s'appuyant elle-même sur un langage de vérité**. Nulle intervention militaire n'est défendable devant le conseil de sécurité de l'ONU sans un débat argumenté. Aucun gouvernement démocratique ne peut décider d'une intervention armée extérieure sans tenter de s'en justifier préalablement auprès de ses citoyens par une communication politique appropriée. Dans tous les cas, seul un langage de vérité pourra créer entre les différents acteurs nationaux et internationaux la **confiance** sans laquelle nulle **légitimité** n'est possible.

L'existence de ce langage de vérité implique d'abord l'abandon d'un certain nombre de formulations ou d'expressions contraires à la vérité des faits et à la réalité des intentions. Sans méconnaître l'importance des signes et des symboles dans l'efficacité du discours politique, nous pensons qu'un **langage réaliste fait d'humilité et d'honnêteté** fait plus pour la crédibilité de celui qui le parle que toutes les incantations du monde. Nous proposons donc, dans le paragraphe qui suit, quelques pistes pour **épurer la communication publique** des mots et expressions morales ambiguës ou inutilement provocatrices.

Évacuer les tournures moralisatrices

La **recrudescence des termes à connotation moralisatrice** dans le discours

²⁵ Voir à ce sujet Jürgen Habermas, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Flammarion, 1992.





politique en général, et sur la guerre en particulier, est l'un des phénomènes les plus significatifs des trente dernières années. De la tournure punitive prise, des deux côtés, par le conflit israélo-palestinien depuis le début des années 1980 au « il faut punir Assad » prononcé par le Président de la République en août 2013, en passant par la lutte contre « l'axe du mal » de l'administration Bush et au « justice est faite » de Barack Obama suivant la mort d'Oussama Ben Laden en 2011, les expressions et paroles **manichéennes** se sont multipliées dans la bouche des dirigeants. Comme le rappelle Monique Canto Sperber, « l'usage d'un vocabulaire moral pour désigner les acteurs internationaux est de plus en plus répandu²⁶ ».

Ce « **[remplacement] du droit par la morale**²⁷ » dénoncé par l'ancien ministre de la défense Jean-Pierre Chevènement est cependant dangereux à plusieurs titres. D'une part, celui qui tient un discours moralisateur se pose comme détenteur exclusif d'une pureté morale dont la justification est dans les faits impossible à établir. D'autre part, en plaçant le discours sur le terrain de la morale, il fournit à l'adversaire les armes idéologiques dont il a besoin pour se poser lui-même en victime et diaboliser à son tour ses propres adversaires. Enfin, il **substitue l'irrationnel au rationnel** et laisse par conséquent le champ libre aux interprétations subjectives et au défolement des passions.

Fonder demain recommande donc aux décideurs politiques **une vigilance accrue dans l'usage de termes à connotation moralisatrice**, et invite la communication politique à se concentrer sur l'**objectivité des faits**.

Abandonner l'expression « guerre juste »

Un autre signe de cette tendance est la tentation, de plus en plus forte chez les gouvernants occidentaux, de recourir à l'expression « guerre juste » ou à des expressions proches, et de n'analyser les raisons de l'intervention qu'à travers du prisme éthique de ce concept éminemment exigeant. Les médias portent une part de responsabilité dans cette situation, car ils ne se privent pas de poser aux décideurs politiques la question du caractère « juste » d'une guerre lors de chaque intervention. Or, on l'a vu, **la notion de guerre juste**

²⁶ Monique Canto-Sperber, *La morale du monde*, Paris, PUF, 2005.

²⁷ Jean-Pierre Chevènement, Interview au *Parisien*, 1^{er} septembre 2013.





recouvre des critères éthiques très stricts qui ne sont, en pratique, jamais totalement respectés. Prétendre que l'on mène une « guerre juste » est donc utopique dans les fins et mensonger dans les faits. Pour autant, il n'est pas nécessaire qu'une intervention puisse être qualifiée de « juste » pour être légitime. L'approche plus réaliste du moindre mal permet le cas échéant de rendre raison d'une guerre, en montrant que l'absence d'intervention laisserait se produire un mal plus grand que celui qui résulterait de l'intervention proprement dite. Il existe de nombreux cas dans lesquels cette approche se montre tout à fait valable, et la comparaison entre intervention et absence d'intervention (dans le cas d'un génocide par exemple) est aisée à établir.

Fonder demain recommande donc **d'abandonner la référence à la notion de « guerre juste »**, par ailleurs intéressante dans le domaine propre de la morale, et aux critères éthiques qui en découlent, et de lui préférer l'approche de **moindre mal** consistant à présenter le recours à la force comme préférable à l'absence d'intervention armée.

Cette approche du moindre mal doit en particulier conduire à **ne pas absolutiser le caractère ultime du recours à la force**. Il est vrai que la solution militaire doit être théoriquement mise en œuvre une fois que tous les moyens, en particulier diplomatiques, ont été épuisés. Mais les sanctions non-militaires ne provoquent pas systématiquement moins de destructions ou de morts que les sanctions militaires. On estime ainsi à un peu plus d'un million le nombre d'Irakiens morts de malnutrition des suites de l'embargo décrété contre l'Irak en 1990. D'autre part, un adversaire en train de commettre un massacre sur son peuple peut tout à fait insister pour **maintenir le dialogue diplomatique dans le seul but de gagner du temps**, comme ce fut par exemple le cas au Rwanda entre le début du génocide en avril 1994 et l'intervention de la France deux mois plus tard.

Le désir souvent entendu de « ne pas ajouter la guerre à la guerre » peut ainsi produire des effets pervers, en renforçant le sentiment d'impunité des auteurs de massacres, à l'image du discours officiel tenu par François Mitterrand lors de la guerre civile en Bosnie en 1991. Hubert Védrine, alors secrétaire général de l'Élysée, raconte « qu'en répétant trop, en disant explicitement [...] qu'il ne





voulait pas “ajouter la guerre à la guerre”, le Président a malgré lui adressé un mauvais signal aux protagonistes, et d’abord aux chefs serbes, ce qui a sans doute contribué à leur faire penser qu’ils pouvaient persévérer dans leurs actions²⁸ ».

Fonder demain recommande donc de **ne pas faire de la solution militaire un ultime recours à respecter de façon absolue**, mais d’examiner, parmi les sanctions possibles, celles qui sont le plus efficaces pour contraindre l’adversaire tout en étant le moins dangereux pour les populations civiles.

L’un des critères de la guerre juste les plus difficiles à vérifier, parce qu’il n’est tout simplement jamais réalisé en pratique, est le **critère de la juste cause** poussant à l’intervention. Comme l’a montré Jean-Baptiste Jeangène-Vilmer²⁹, **il n’est pas d’exemple dans le monde et dans l’histoire d’une intervention qui n’ait été décidée sans qu’existent par ailleurs des intérêts économiques, géopolitiques ou sécuritaires autres que les intérêts purement humanitaires.**

Or, le fait est que le besoin de présenter la cause que l’on poursuit comme parfaitement juste et désintéressée a souvent conduit ces dernières années, en France en particulier, à écarter du discours politique les motifs d’intervention qui ne relevaient pas de la stricte défense des droits de l’homme. Citons l’intervention au Mali en 2013, qui n’a été justifiée officiellement qu’au nom de la préservation des populations civiles devant l’avancée des troupes djihadistes vers Bamako, alors que d’autres intérêts (protection des gisements d’uranium du Niger entre autres) la justifiaient également. Les médias ne s’y sont pas trompés, qui ont dénoncé à cette occasion l’ambiguïté manifeste des déclarations gouvernementales.

Présenter l’intervention que l’on mène comme strictement subordonnée à des raisons de défense des droits de l’homme est donc là aussi contraire à la vérité et nuisible à plusieurs titres. D’une part, ce type de mensonge par omission **discrédite les pays occidentaux** en renforçant la conviction selon laquelle les droits de l’homme ne sont que l’alibi moral des politiques occidentales néo-colonialistes. **Ils alimentent d’autre part la défiance**, déjà très forte en Europe,

²⁸ Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand*, Paris, Fayard, 1996.

²⁹ Jean-Baptiste Jeangène-Vilmer, *La guerre au nom de l’humanité, tuer ou laisser mourir*, Paris, PUF, 2012.





des citoyens vis-à-vis de leurs gouvernants, et **accréditent enfin l'image du « deux poids, deux mesures »** dont pâtit le concept d'intervention humanitaire lorsque des circonstances difficilement avouables empêchent sa mise en œuvre (pourquoi intervenir au Rwanda plutôt qu'au Tibet ou en Tchétchénie?). À l'inverse, oser faire part officiellement de l'existence d'intérêts à agir qui ne soient pas purement humanitaires est une **preuve d'honnêteté** de nature à **renforcer la crédibilité des Etats** sur la scène internationale et à **rétablir la confiance** avec les gouvernés.

Fonder demain *recommande donc de **ne pas écarter l'évocation des motifs d'intervention autres que les motifs purement humanitaires.***

Admettre les ambiguïtés morales de certaines situations et privilégier les visions pragmatiques

La **recherche d'un certain conformisme moral** est l'une des caractéristiques de notre époque. Comme l'avaient relevé certains intellectuels tels qu'André Comte-Sponville dans *Le capitalisme est-il moral ?*³⁰ ou Monique Canto Sperber dans *La morale du monde*, les nouvelles générations, moins confiantes que leurs prédécesseurs dans les institutions politiques et sociales, sont de plus en plus désireuses d'éthique, **mais ne voient les grands problèmes du temps qu'au travers du filtre moral simplificateur séparant le bien du mal.**

Or, ainsi que le rappelle Henri Hude : « tout conflit de valeurs n'implique pas forcément un relativisme éthique [...]. La justice consiste précisément à **arbitrer des exigences opposées**, mais qui peuvent faire partie ensemble, sans contradiction, comme polarités en tensions, d'un même système de valeurs universelles. L'identité fondamentale de l'éthique peut ainsi laisser la place à une diversité d'applications concrètes légitimes, pourvu que l'option retenue, en poussant à l'absolu une des polarités, n'aille pas jusqu'à déstructurer la justice³¹. » Cette conception de l'éthique comme **lieu de confrontation et d'arbitrage entre principes** n'est jamais mieux vérifiée que dans **l'univers militaire** où le combattant, placé dans un environnement extrêmement

³⁰ André Comte-Sponville, *Le capitalisme est-il moral ?*, Paris, Albin Michel, 2004.

³¹ Henri Hude, *L'éthique des décideurs*, Paris, Presses de la Renaissance, 2004.





hostile, déstabilisant et complexe à appréhender, peut être conduit à prendre des décisions à première vue contraires au sens moral en vigueur dans une société apaisée. La logique de la dissuasion nucléaire en est un exemple extrême, puisque, pour reprendre l'argument de Michael Walzer³², la menace, en soi immorale, d'une destruction par l'utilisation d'armes atomiques, **constitue précisément la raison pour laquelle celles-ci ne sont pas utilisées**. Mieux que l'application de dogmes préconçus, seul un examen au **cas par cas** permet une bonne appréciation de la valeur morale d'une situation, car « beaucoup de désaccords éthiques s'expliquent plus par la différence des **circonstances concrètes** que par la différence des normes ou même des sensibilités éthiques³³ ».

Fonder demain recommande donc une **meilleure prise en compte des dilemmes et paradoxes moraux** dans la conception actuelle de la guerre, et met en garde contre les **simplifications** et **amalgames** trop rapides, tout en rappelant l'importance des circonstances dans l'évaluation morale des situations.

- b) Promouvoir une conception universelle de la dignité humaine fondée sur l'héritage spirituel de l'Europe

Dès l'article 3 du traité sur l'Union européenne³⁴ puis dans le préambule du traité de Lisbonne³⁵, l'UE se fixe pour but la promotion de « ses valeurs », au premier rang desquelles elle place le « respect de la dignité humaine ». Pour constituer réellement l'un des fondements de l'action extérieure de l'Union européenne et de « ses relations avec le reste du monde », la dignité de l'homme doit pouvoir être reçue par l'ensemble des communautés politiques et culturelles et peut **utilement être inspirée par l'héritage philosophique et spirituel de l'Europe et son histoire** qui lui ont permis de penser cette dignité

³² Michael Walzer, *Guerres justes et guerres injustes*, Paris, Belin, 1992.

³³ Henri Hude, *op cit.*

³⁴ Aussi appelé Traité de Maastricht.

³⁵ Signé en 2007 et entré en vigueur en 2009.





selon une conception pleinement humaine.

Comme d'autres communautés politiques ou régions du monde, certes, mais peut-être avec une acuité plus forte, l'Europe a, dans son histoire récente, fait l'expérience douloureuse de ce que la négation de la dignité humaine pouvait engendrer. Les idéologies totalitaires du XX^{ème} siècle, et singulièrement le nazisme, ont révélé à quel point cette valeur était précieuse.

Par le travail de mémoire unique qu'elle a conduit et qu'elle conduit encore, notamment pour œuvrer à la réconciliation franco-allemande ou au sujet de l'esclavage, l'Europe est parvenue à **retrouver la légitimité d'un discours universel visant à faire partager les valeurs qui la fondent**. Celui-ci avait longtemps été fondé sur un ethnocentrisme orgueilleux visant à imposer au reste du monde un modèle philosophique particulier que les circonstances historiques, économiques et politiques pouvaient faire passer pour supérieur. Les drames des deux guerres mondiales et l'accession des anciennes colonies à l'indépendance auront peut-être privé l'Europe de son pouvoir ancien et de ses espoirs futurs d'hégémonie politique et militaire mondiales : ils l'auront également libérée de la tentation de l'impérialisme et de l'instrumentalisation de ses valeurs, et donc de la suspicion des autres communautés politiques à leur égard. Libérée de la tentation de l'Empire par les drames du XX^{ème} siècle dont elle est à l'origine mais qu'elle a su ne pas nier, **l'Europe peut ainsi légitimement faire valoir les valeurs qui la fondent** et dont ces mêmes drames ont montré, négativement, toute la force et la dimension universelle.

L'Europe dispose pour cela d'une **aptitude particulière au dialogue interculturel**, fondée sur une tradition d'ouverture aux autres cultures. Parce que les États-nations qui la composent se sont bâtis par l'agglomération progressive de communautés politiques et culturelles proches mais diverses ; parce qu'elle-même se veut l'union volontaire de pays soucieux de partager leurs identités sans les renier ; parce qu'elle est à l'origine du principe d'égalité des citoyens devant la loi ; parce que ses populations ont été constituées au fil des siècles et depuis la plus haute Antiquité par des vagues de migration successives ; parce que ses peuples se sont eux-mêmes, par les voyages d'exploration, l'extension des réseaux commerciaux et les missions d'évangélisation, rendus dans toutes les régions du monde et en ont rapporté des influences et des idées **qui ont enrichi sa propre culture**, l'Europe est porteuse de valeurs fondamentales et universelles qu'elle peut défendre avec d'autant plus de force qu'elle sait les faire vivre dans toute la diversité de leurs





applications particulières. Désormais terre d'accueil pour des migrants de toutes origines et de toutes cultures, elle entretient grâce à eux des liens étroits et profonds avec de nombreuses communautés politiques auxquelles elle peut ainsi faire partager plus aisément sa vision de l'homme.

À cette diversité s'ajoute une aptitude unique, héritée d'une longue tradition philosophique, **à se nourrir des réactions critiques que son action suscite**. Comme le disait Régis Debray, « l'Occident fait sien l'idée que tout ce qui ne tue pas rend plus fort. Il sait se mithridatiser par des doses progressives de négativité critique³⁶. » « L'Europe, ajoute Marcel Gauchet, est la région du monde la moins ethno-centrée, la plus capable de faire droit à la diversité des civilisations dans leur singularité en essayant d'en comprendre les ressorts³⁷. » Cet atout est fondamental. Héritière de cultures diverses, l'Europe a su **construire des valeurs fondamentales à vocation universelle** – au premier rang desquelles la dignité de la personne humaine – qu'elle pourra d'autant mieux partager qu'elle saura s'appuyer sur les liens charnels que les **migrations récentes et actuelles** créent avec le monde entier.

*Fonder demain recommande aux dirigeants européens de se réapproprier les valeurs européennes pour mieux les diffuser, en **gardant à l'esprit qu'elles ne sont pas acceptées par tous**.*

En la dignité de la personne humaine, par essence universelle, se trouvent par ailleurs justifiés les droits et les devoirs de chaque homme envers les autres membres de la communauté politique à laquelle il appartient et envers cette communauté elle-même. La dignité humaine est en effet le fondement sur lequel des relations internationales réellement orientées vers l'instauration et la préservation de la paix pourront être établies. Nous estimons que la même éthique qui règle la vie des hommes entre eux doit régir les rapports entre les communautés politiques auxquelles ils appartiennent. Car, si la vie des hommes en société ne doit avoir d'autre but que de créer les conditions de leur meilleur développement physique, intellectuel, social et spirituel, la vie en société des communautés politiques qui les rassemble ne peut avoir d'autre raison d'être. **La promotion et la préservation de la dignité humaine**

³⁶ Régis Debray, *op cit.*

³⁷ Marcel Gauchet, Interview au Nouvel observateur, Dossier *Les penseurs qui comptent*, 7 mai 2013.





auprès de chaque membre de chaque communauté politique est ainsi un gage de stabilité des relations internationales.

Fonder demain pose que la prise de conscience par chacun de la dignité de la personne humaine, la sienne propre et celle de l'autre, est, sinon le garant, du moins une condition nécessaire forte du rejet de la violence et de l'établissement ou du rétablissement de la stabilité et de la pérennité d'une société et, au-delà, par transitivité, de la société des sociétés.

Fonder demain recommande aux dirigeants européens de mieux prendre en compte la dignité humaine dans les relations internationales, valeur dont la France et l'Europe ont su cultiver et développer la dimension réellement universelle.

2. Une méthode à mettre en place

- a) Faire émerger une politique étrangère européenne fondée sur les atouts des États-membres

Ne pas évacuer l'idée d'adversaire

L'Europe occidentale connaît, depuis 1945, **une période de paix durable et apparemment définitive** faisant suite à plusieurs siècles de conflits violents et endémiques entre États. Beaucoup considèrent que cette transition entre une situation de conflits interétatiques et une période de paix durable est destinée à être reproduite à l'échelle de l'humanité entière. Comme le dit Pascal Vennesson, « certains estiment, ou espèrent, que l'expérience européenne de la puissance militaire devienne progressivement mais sûrement une évolution de l'humanité dans son ensemble³⁸ ».

Cette **vision messianique** d'une Europe montrant la voie a conduit les États européens à privilégier systématiquement, non seulement entre eux, **mais également dans le règlement des différends internationaux**, les modes de

³⁸ Pascal Vennesson, *op cit.*





résolution pacifiques fondés sur le dialogue et la négociation. Mais elle a aussi conduit, ce qui est plus problématique, à considérer que **tout adversaire était un partenaire potentiel que l'on peut apaiser ou associer sans recourir à la force**. Aussi le document stratégique de référence *Une Europe sûre dans un monde meilleur*³⁹, adopté au sommet de Bruxelles en décembre 2003 et définissant la politique extérieure européenne, **ne fait-il référence à aucun adversaire explicite**. Les principales menaces identifiées ne sont désignées que par des concepts vagues tels que « terrorisme international » ou « criminalité organisée ». L'Europe semble vivre dans un monde post-moderne où, explique le diplomate britannique Robert Cooper, « [la guerre] est le signe d'un échec politique⁴⁰ ».

*Cette conception irénique des rapports internationaux ne semble pas satisfaisante et Fonder demain appelle à un réajustement de la vision politique européenne vers plus de lucidité vis-à-vis des intentions potentielles des différents acteurs interagissant avec l'Europe, qui soit une **juste mesure entre la construction artificielle de l'ennemi et l'angélisme béat**. Parce que, comme le disait Julien Freund, « on ne choisit pas son ennemi, c'est lui qui vous choisit⁴¹ », l'Europe doit adapter son niveau de discours en fonction des dangers réels qui se présentent à elle.*

Briser l'amalgame avec la politique américaine

Vue du reste du monde, l'Europe est volontiers perçue comme une **sous-partie d'un ensemble occidental homogène dont le leadership reste assuré par les États-Unis**. Ce sentiment est d'autant plus tenace que la plupart des interventions armées conduites ces vingt dernières années dans le monde ont été effectivement menées par les États-Unis et avec le soutien de nombreux pays européens. Il existe pourtant une **conception proprement européenne de l'emploi de la force, distincte de la vision américaine**, qui est selon nous tout à fait valable et constitue un atout potentiellement extraordinaire pour les Européens.

³⁹ *Une Europe sûre dans un monde meilleur, stratégie de sécurité européenne*, Paris, EU-ISS, décembre 2003.

⁴⁰ Robert Cooper, "The new Liberal imperialism", *The observer*, 7 avril 2012.

⁴¹ Cette phrase fut lancée par Julien Freund à Jean Hyppolite lors de la soutenance de sa thèse de doctorat.





La conception américaine de l'emploi de la force repose en effet, selon l'historien Russel Weighley, sur la recherche d'une victoire décisive par la **destruction totale des capacités de défense de l'adversaire**, le déclenchement des opérations militaires n'intervenant qu'une fois l'échec des négociations acquis et les contacts diplomatiques rompus. Autrement dit **la guerre, dans la vision stratégique américaine, est une « alternative à la négociation »**, qui ne reprend qu'une fois la reddition inconditionnelle de l'ennemi acquise. Cette vision de la guerre comme **exclusive de l'action diplomatique**, qui est aujourd'hui encore partagée par de nombreux décideurs aux États-Unis, pouvait convenir lorsque les raisons de l'intervention paraissaient moralement fondées et que l'adversaire, comme ce fut par exemple le cas du III^{ème} Reich d'Hitler, n'était pas disposé à négocier.

La **multiplication, la désétatisation et l'interpénétration des foyers de crise** qui caractérisent le monde actuel rendent aujourd'hui cette conception beaucoup plus problématique, car trop brutale et pensée sans visée politique de long terme. Cette vision a en outre conduit à reconstituer sur les zones d'intervention, une fois les opérations militaires achevées, les bases **d'une démocratie à l'occidentale qui n'était manifestement pas adaptée au contexte historique et social** du pays. Les échecs de la guerre d'Irak, les résultats mitigés obtenus en Afghanistan et en particulier la lenteur avec laquelle le « plan Petraeus⁴² » fut mis en œuvre, en sont la preuve. Ils ont marqué la fin d'un cycle d'interventions réussies qui avait débuté avec la première guerre du Golfe en 1991, et fragilisé la crédibilité de la première puissance militaire du monde. Pire, ils ont renforcé l'hostilité à la politique extérieure américaine. « Les Américains avaient un projet stratégique dans la mondialisation. Le problème, c'est qu'il est aujourd'hui mis en échec⁴³. »

Il est donc nécessaire que les Européens **évitent les amalgames** avec une politique extérieure américaine souvent tenue pour la politique de l'Occident. Cette différenciation d'identité et de pratiques n'a en outre aucune raison de remettre en cause l'alliance stratégique avec les États-Unis dans la mesure où elle **laisse la porte ouverte aux partenariats de circonstance**. Tout comme le général de Gaulle avait assorti en 1966 le départ de la France du

⁴² Du nom du général américain David Petraeus commandant la coalition alliée en Afghanistan de 2010 à 2011, ce plan de stabilisation et de reconstruction de l'Afghanistan post-talibans, associant de façon habile une action militaire vigoureuse à une politique de proximité très forte avec les populations locales (« gagner les cœurs et les esprits »), n'a été mis en œuvre que 9 ans après le début des opérations.

⁴³ Marcel Gauchet, *op cit.*





commandement intégré de l'OTAN à l'assurance inconditionnelle que le pays serait aux côtés de l'alliance atlantique en cas de crise grave, nous pensons qu'il est tout à fait souhaitable que l'Europe fasse valoir un savoir-faire qui lui est propre et qui reste distinct des conceptions de son principal partenaire stratégique.

Fonder demain recommande donc aux décideurs européens d'insister sur les **différences entre les conceptions américaine et européenne de l'intervention extérieure**.

Conserver à l'usage de la force son caractère strictement régalien

La privatisation d'un certain nombre de services impliquant éventuellement l'usage de la force et auparavant dévolus aux militaires est une tendance lourde de ces vingt dernières années. Les **sociétés militaires privées (SMP)** utilisées pour assurer la protection de sites militaires à l'étranger ou la sécurité de ressortissants ont en effet connu un très fort développement depuis la première guerre du Golfe. La France est pour l'instant restée en retrait dans ce domaine vis-à-vis de ses principaux partenaires stratégiques, anglo-saxons en particulier, du fait notamment de la connotation extrêmement négative dont pâtit la privatisation de l'usage de la force, qui reste encore largement assimilée au mercenariat. **Les pressions en faveur d'un assouplissement sont néanmoins très fortes**, et ont débouché récemment sur le vote par le Parlement d'un projet de loi autorisant les armateurs français à recourir aux SMP pour assurer la sécurité de leurs navires marchand contre les risques de piraterie. Le contexte budgétaire tendu, la réduction des effectifs mais également le caractère potentiellement prometteur du marché de la sécurité privée en termes de création d'emplois et de dynamisme économique, pousseront probablement les pouvoirs publics à utiliser beaucoup plus massivement les SMP à l'avenir.

Fonder demain estime, pour sa part, que **la logique économique ne peut justifier à elle seule un tel changement de paradigme**, qui rompt avec les principes élémentaires de l'emploi de la force en démocratie, et plaide pour un **encadrement strict** de l'emploi des SMP.





b) Rechercher de nouveaux outils de résolution des crises

Trouver une approche globale qui articule efficacement diplomatie et défense

Face à la récurrence de crises complexes, il nous semble nécessaire d'aller vers une meilleure coordination des acteurs civils et militaires, internationaux et locaux. Le **concept d'approche globale**, qui a émergé aussi bien auprès des organisations internationales que des États, y répond. Il consiste à restaurer la sécurité, la gouvernance et le développement, par une approche inter-agences, interministérielle et inter-organisationnelle et pour cela d'utiliser de manière stratégiquement cohérente l'ensemble des outils et instruments d'un État.

La **France** est **particulièrement qualifiée pour mettre en œuvre cette approche**, puisqu'elle dispose d'un vaste éventail de politiques, d'outils et d'instruments, dans des domaines allant de la diplomatie à l'aide humanitaire, en passant par la sécurité, la défense, la finance, le commerce et l'aide au développement. Les raisons expliquant le succès de l'approche globale au sein des gouvernements occidentaux sont nombreuses. Parmi ces raisons, il y a la recherche d'une **plus grande efficacité** dans la gestion des crises en période de contrainte budgétaire forte, d'une **meilleure légitimité d'action** auprès de leur propre opinion publique mais aussi des population locales, d'une plus grande **cohérence** dans les actions des différents acteurs sur le même terrain.

Le champ de la diplomatie rencontre celui de la défense dans un halo sécuritaire pour faire advenir un continuum diplomatico-militaire. **Défense et diplomatie** constituent **deux voies complémentaires** – également essentielles – d'action d'un État sur la scène internationale. Elles sont l'essence même de la souveraineté de l'État. Elles permettent de poursuivre des fins identiques via des moyens différents – soit militaires soit pacifiques. Diplomatie et défense se renforcent donc l'une et l'autre. Tant qu'elle reste maîtrisée, **la puissance militaire confère à la diplomatie sa crédibilité**. Inversement, pour reprendre une phrase de Raymond Aron, « une diplomatie sans menace d'emploi de la force ne serait que pure persuasion⁴⁴ ». « Sans menace d'usage de la force, la diplomatie a peu de poids ; et sans la diplomatie, la victoire militaire n'est pas la fin mais le début des problèmes », ajoutait l'ancien ministre macédonien des affaires étrangères Nikola Popovski en 2003.

⁴⁴ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1984.





Fonder demain recommande que la France, lorsqu'elle intervient dans une situation de crise ou de conflit, mette en œuvre conjointement l'ensemble de ses instruments et ressources, en tenant compte des avantages et de la valeur ajoutée de chacun d'eux.

Le changement de paradigme sécuritaire et la naissance du continuum sécurité-défense induisent une évolution dans la gestion des crises, qui ne sont plus vues comme une lutte à mort pour la conquête d'un territoire mais comme la confrontation de différents acteurs – aux noms variés : insurgés, rebelles – qui revendiquent chacun la légitimité à gouverner et doivent trouver le moyen de mettre en place un retour à la paix. Pour cela, il n'est pas question d'intervenir uniquement sur le cessez-le-feu, il faut aussi intégrer les aspects humains permettant la sécurisation de la société par la mise en place **d'institutions stables et transparentes** capables de rendre la justice et de lutter contre la pauvreté, qui reflètent également **la spécificité culturelle du lieu sur lequel elles s'appliquent, sans être nécessairement calquées sur le modèle occidental**. Comme le rappelait Hans Morgenthau en 1946, « la démocratie ne fonctionne que dans certaines conditions intellectuelles, morales et sociales ». L'approche globale doit donc adapter l'action extérieure aux particularités historiques du lieu dans lequel elle se déploie, et intégrer les questions sociétales comme étant partie intégrantes de la crise.

Fonder demain recommande donc d'établir des **stratégies nationales globales** afin de bâtir des sociétés pacifiques et résilientes selon **les spécificités locales**, tout en exploitant les **synergies naturelles** entre les différents outils et en laissant chaque acteur agir spécifiquement dans son champ, dans une logique de **subsidiarité**.

Fonder demain recommande en particulier **de se garder de vouloir plaquer sur les zones d'intervention des schémas politiques occidentaux supposés universellement applicables**.

La **formation des armées étrangères**, de plus en plus stratégique à un moment de recomposition de la présence militaire française à l'étranger,





s'inscrit dans le cadre de la diplomatie de défense et de sa mission de prévention. Les militaires français forment et conseillent quotidiennement les membres de forces armées étrangères dans le cadre de la coopération de défense, l'un des axes de la diplomatie de défense, conduite par le ministère de la Défense et mise en œuvre par les missions de défense intégrées au sein des ambassades. Ces missions se déroulent en phase de prévention, de stabilisation, de normalisation, ou plus rarement d'intervention (comme c'était le cas en Afghanistan⁴⁵). La formation et l'encadrement des armées étrangères font partie intégrante d'une stratégie plus large – diplomatique bien sûr, mais aussi économique ou culturelle – au service de la puissance des forces armées françaises et par là de la France. Issue d'une longue tradition de coopération, l'assistance aux armées étrangères représente une voie d'avenir pour les armées et peut-être la future ossature d'une stratégie de puissance.

Fonder demain *insiste sur l'atout que représente **la formation des armées étrangères par les armées françaises**, et recommande sa mise en œuvre lorsque les circonstances le permettent.*

Toutefois, appliquée de manière générique à des situations de crise de nature différentes, cette approche oblige l'État à employer pour chaque crise la totalité de ses moyens, sans s'adapter à la réalité de chacune d'elles. Pour les militaires, cela se traduit par l'impossibilité d'une victoire qui n'est plus définie, du fait du glissement sans fin des effets finaux recherchés. Le politique engage l'outil militaire au nom d'une responsabilité humanitaire dont il ne peut se détacher médiatiquement et formule des objectifs flous impossibles à atteindre du fait de leur nature. **L'outil militaire n'est pas à même de reconstruire un pays ou d'opérer des changements culturels profonds.** Les militaires sont seulement à même d'assurer une sécurité suffisante pour l'action d'autres acteurs intervenant dans le processus de gestion de crise. Les savoir-faire des acteurs civils sont en effet irremplaçables dans la reconstruction et le développement d'un pays. Bien qu'héritiers d'une tradition coloniale les ayant habitués à agir parmi les populations, les militaires se retrouvent à assumer des tâches pour lesquelles ils ne sont pas formés. Ils

⁴⁵ En Afghanistan a été déployé l'ensemble des formes de coopération, « mentoring » via les OMLT (*Operational mentoring liaison team*), formation, accompagnement, etc.





construisent des ponts, des écoles et des puits et maintiennent l'ordre. Toutefois, la faible amélioration des conditions de vie pousse rapidement les populations locales à se tourner vers d'autres acteurs et la seule présence au sol de militaires étrangers crée chez elles un fort ressentiment suscitant souvent des « vocations ». L'échec de la stratégie déployée en Afghanistan est toutefois attribué aux militaires, et ce sont bien eux qui meurent pour des objectifs finaux flous. Le **lien armée-nation s'étiole** donc, les militaires se sentant abandonnés du politique et de l'opinion publique alors qu'ils vont mourir pour eux. Il en résulte également une perte de crédibilité internationale de la France et donc une influence sur la préservation de nos intérêts et la sécurité et la vie de nos populations.

Fonder demain *recommande donc de limiter le rôle de l'outil militaire à celui d'un moyen de coercition et de sécurisation et non pas de construction, de développement ou de gouvernance.*

Explorer les usages « hors-guerre » de la force

Les hypothèses de travail énoncées en introduction ont centré la réflexion sur les situations effectives de conflits armés et leur résolution. Il nous semble important de sortir un peu de ce périmètre pour examiner la question de la guerre préventive et de l'usage « hors guerre » (*short of war*) de la force, dans la lignée de la réflexion menée en février 2006 par Michaël Walzer⁴⁶.

Quand bien même la communauté internationale aurait de bonnes raisons de penser qu'un gouvernement, au vu de ses actions précédentes et de ses capacités militaires, est susceptible de provoquer un conflit armé, elle n'a pas toujours les moyens légaux de provoquer une intervention directe. L'invasion de l'Irak en 2003 fut menée sans l'aval du Conseil de Sécurité de l'ONU. La **guerre préventive n'a aucun fondement en droit international** et rien ne porte à ce que ce consensus change. Si les institutions internationales ne sont pas parvenues à freiner le calendrier des ultimatums des États-Unis envers l'Irak en 2003, il serait sain qu'elles se dotent désormais des outils nécessaires pour rendre ce principe intangible.

⁴⁶ Michael Walzer, *Guerres justes et injustes*, Paris, Gallimard, 2006.





Fonder demain *s'oppose à toute guerre préventive* et appelle la communauté internationale à la vigilance à ce sujet.

Il est en revanche capital pour les années à venir de tirer le bilan de l'usage « hors guerre » qui a été fait de la force depuis les années 1990 jusqu'à aujourd'hui. L'établissement de *no-fly-zones* ou la surveillance *in situ* par des inspecteurs des Nations Unies sont autant de moyens de coercition exercés sur des États suspects ou même, de fait, agressifs. Toutes ces mesures ont en commun de constituer des démonstrations de puissance dosées de façon à **ne jamais basculer dans l'usage effectif des armes**, mais néanmoins aptes à **convaincre un adversaire potentiellement belliqueux de renoncer à l'emploi de la force**. D'abord utilisés dans le cadre de la stratégie d'« endiguement » adoptée contre Saddam Hussein dès 1990, ces moyens ont été encore mis en œuvre par les Nations Unies lors des conflits libyens et syriens (interdiction de vol au-dessus de Benghazi, désarmement de l'arsenal chimique de Bachar Al-Assad par l'ONU). Dans un autre registre, on peut évoquer l'utilisation par les États-Unis de drones.

Fonder Demain voit dans *l'usage « hors guerre » de la force* une approche efficace pour anticiper et résoudre les situations de conflit potentiel. Un tel concept mérite d'être systématisé et répandu dans les négociations internationales.

Promouvoir la résolution pacifique des différends et l'action non-violente là où celle-ci peut être efficace

Il ne suffit pas toutefois de rendre plus souple et plus graduel le recours à la force. La France et plus largement l'Europe se doivent, à l'ère des renversements politiques majeurs que peuvent connaître certains États, de **redoubler de vigilance et d'anticipation sur la nature des conflits** qui s'y jouent : cette clairvoyance nécessaire – que l'on pense aux déclarations peu appréciées en Tunisie du ministre de la Justice française aux débuts de la révolution de Jasmin – doit privilégier autant que possible la voie de la non-violence. **La non-violence n'est pas le pacifisme**⁴⁷ : elle n'évacue pas la force

⁴⁷ Voir Christian Mellon et Jacques Semelin dans *La non-violence*, Paris, PUF, 1994.





comme une impossibilité morale mais assimile son usage à un constat d'échec. Ainsi, les institutions européennes gagneraient à **amplifier par des relais politiques et surtout médiatiques les revendications politiques manifestement légitimes**, d'où qu'elles viennent. Les printemps arabes sont, à ce titre, révélateurs : les révolutions tunisienne et égyptienne, menées spontanément et sans recours à la lutte armée, du côté des manifestants, ont plongé les diplomaties occidentales dans un embarras profond ; ces mouvements sont pourtant parvenus à renverser les présidents Ben Ali et Moubarak. Les insurrections en Syrie ont en revanche été largement soutenues par les puissances occidentales, qui ont livré des armes et du matériel aux troupes rebelles, entraînant l'enlisement du conflit que l'on connaît et, par la suite, les atermoiements diplomatiques occidentaux.

Fonder Demain recommande donc que l'immixtion dans un rapport de force soit subordonnée, quand cela est possible, à l'existence de relais non-violents dans la résolution des conflits en cours, afin de mieux assurer la transition d'un état de guerre à la phase de reconstruction, qui est un processus toujours long et fragile.

La promotion de la non-violence en cas de conflit imminent ou actuel peut être accélérée par l'**usage massif des nouvelles technologies de l'information et de la communication**, en une sorte d'« effet CNN » positif. L'opinion publique s'étant mondialisée à la vitesse de l'expansion des moyens de communication, le soutien aux résistances non-violentes peut rencontrer aujourd'hui un écho bien plus massif que par le passé. Cette **caisse de résonance** exerce sur les belligérants une pression maximale que les institutions politiques, à toutes les échelles, doivent intégrer dans les négociations éventuelles. Si la guerre d'images, à l'heure du web 2.0, semble perdre de l'importance dans les opinions publiques européennes – voir la lucidité des médias sur la crise ukrainienne, qui n'ont pas renoncé à décrypter les engagements douteux de certaines factions de la place Maïdan –, une authentique action non-violente suscitera sans doute un franc soutien des Européens et démultipliera la volonté de voir se régler pacifiquement le conflit. Il importe aussi de soutenir autant que possible les initiatives émanant des sociétés civiles. Des conflits longs et enlisés, comme le conflit israélo-palestinien, peuvent en partie être résolus par la voie du dialogue entre les





acteurs associatifs, à même de fédérer autour de l'idée de paix et de faire échanger les communautés ennemies, imbriquées dans des modes de vie similaires mais antagonistes.

Il est également impératif que l'Europe discerne avec finesse les circonstances dans lesquelles l'action non-violente est préférable à l'usage effectif de la force. Un examen rapide des conflits passés au cours desquels la non-violence a effectivement permis de rétablir durablement la paix montre que **seuls les conflits d'émancipation permettent à la non-violence d'être efficace**, comme lors de la Révolution de velours en Tchécoslovaquie en 1989 ou encore lors du renversement de la dictature aux Philippines en 1986, qui n'aurait pas été possible sans l'intervention décisive et non-violente de l'épiscopat philippin⁴⁸. La non-violence est par contre beaucoup moins applicable dans le cas d'un conflit symétrique entre États car elle concède, ainsi que le rappelle Michael Walzer, « l'invasion du pays défendu⁴⁹ » et repose intégralement sur une « conviction morale et [une] sensibilité des soldats ennemis⁵⁰ » qui ne peut être tenue pour acquise. Il est donc important que l'usage de la non-violence soit pensé en cohérence avec les chances réelles de son succès.

Fonder demain appelle donc les institutions européennes de sécurité déjà existantes à **doter les résistances non-violentes légitimes des moyens d'actions et des leviers d'opinion** dont elles ont besoin, en étudiant préalablement les conditions dans lesquelles l'action non-violente peut être efficace.

⁴⁸ Voir à ce sujet l'article de Christian Mellon, « Guerre juste, l'Église catholique actualise son héritage », Pierre Hassner et Gilles Andréani (dir.), *Justifier la guerre*, Paris, Presses de Science Po,

⁴⁹ Michael Walzer, *op cit.*

⁵⁰ Michael Walzer, *op cit.*





CONCLUSION

Face aux nouveaux défis auxquels est confrontée la communauté internationale, l'Europe doit impérativement s'unir pour définir une politique d'intervention extérieure ferme et cohérente. Face au réajustement de la politique extérieure américaine, l'Europe doit enfin acquérir la maturité et l'indépendance stratégique sans laquelle son *soft power* sera impuissant. Elle doit pour cela rebâtir un lien armée-nation aujourd'hui distendu, et débattre sereinement des attendus réels de sa politique internationale sans être crispée sur les enjeux budgétaires. Face à la tentation de l'impuissance moralisatrice, l'Europe doit renouer avec un discours de vérité et de réalisme qui lui permettra non seulement d'appréhender les menaces avec lucidité et courage, mais également de retrouver sa légitimité de parole dans le monde et de faire valoir ainsi sa conception universellement applicable de la dignité humaine. Elle peut s'appuyer pour cela sur son héritage philosophique et spirituel, ainsi que sur un savoir-faire opérationnel issu d'une longue tradition militaire qui l'a conduite à développer des liens étroits avec les populations du monde.

Réaliste sans être cynique, visionnaire sans être angélique, l'éthique des relations internationales que nous proposons doit permettre d'adapter aux circonstances la réponse qu'exige le maintien de la paix dans le monde. Toujours appuyée sur un discours de vérité, elle doit offrir une gamme d'instruments la plus large possible, allant de l'intervention diplomatique à l'usage « hors guerre » de la force en passant par l'emploi de pratiques non violentes si celles-ci peuvent agir plus efficacement que la violence armée. La flexibilité des réponses et l'adaptation au réel est la clé d'un développement solide de l'action extérieure de la France et de l'Europe dans le monde.





TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
PREMIÈRE PARTIE	
UN MONDE MOUVANT ET CONFLICTUEL	4
1. Un environnement géopolitique en évolution accélérée depuis plus de vingt ans	4
a) Un monde plus fragmenté, des échanges plus rapides	4
b) De nouvelles menaces	7
2. Des outils de régulation actuellement insuffisants	11
a) Des institutions internationales en manque de crédibilité et d'efficacité	11
b) Un droit international lacunaire dans son format et contradictoire dans son application	16
DEUXIÈME PARTIE	
UNE ÉTHIQUE POUR LA PAIX	20
1. Des principes à défendre	20
a) Tenir un discours de vérité	20
b) Promouvoir une conception universelle de la dignité humaine fondée sur l'héritage spirituel de l'Europe	25
2. Une méthode à mettre en place	28
a) Faire émerger une politique étrangère européenne fondée sur les atouts des États membres	28
b) Rechercher de nouveaux outils de résolution des crises	32
Conclusion	39

