

Les Européens peuvent-ils remplacer les Etats-Unis comme « gendarme du monde » ?

Régulièrement une partie des Européens, notamment français, dénoncent le rôle que se donnent les Etats-Unis à travers le monde pour faire valoir la défense de leurs intérêts, y compris par l'emploi de leurs forces armées et donc par le recours à la force sur une décision unilatérale. Il leur est attribué alors dans un sens péjoratif l'expression « gendarme du monde » comme d'ailleurs on reproche souvent à la France d'être le « gendarme de l'Afrique ».

De fait, cette expression de « gendarme du monde » attribuée à un Etat plus puissant que les autres et qui exprime cette puissance, pose la problématique des relations internationales d'aujourd'hui et des rapports de force entre les Etats, de leur influence aussi. En effet, cette puissance est au service d'une stratégie conforme au futur que les Etats envisagent légitimement en fonction de leurs principes et leurs valeurs, de leurs atouts et de leurs vulnérabilités économiques, militaires, civilisationnelles, finalement de leur capacité à influencer les relations internationales en leur faveur sans forcément faire la guerre. Cette réflexion donc sur un « gendarme du monde » qu'il soit américain ou autre pose la question de la légitimité donnée, concédée ou attribuée unilatéralement à un Etat ou à un groupe d'Etat pour intervenir, notamment par des moyens militaires sur les relations internationales, notamment dans un objectif sécuritaire. Bien sûr, cette possibilité d'agir seul est contestée. Pourquoi tel Etat en raison de sa puissance imposerait-il sa vision des relations internationales au reste du monde ?

Si l'on se positionne dans un futur par exemple à trente ans, soit une génération, les questions suivantes se posent alors : Avons-nous besoin, aurons-nous besoin d'un gendarme du monde ? En fonction de quels critères ? Compte tenu des évolutions du monde et de la société internationale, est-il encore concevable de faire assurer ce rôle par un seul Etat ? Disposer d'un ensemble d'Etats pour agir comme « gendarme du monde », est-ce concevable pratiquement ? L'ONU, l'Union européenne seraient-elles en mesure de remplir ce rôle au-dessus des Etats ? La place de la France, puissance militaire, est aussi à envisager dans cet environnement international.

Nous aborderons dans une première partie l'instabilité du monde et donc la notion de « gendarme du monde », puis la nécessité éventuelle de disposer d'une telle entité de régulation pour identifier ensuite qui pourrait tenir ce rôle.

L'INSTABILITE DE LA SOCIETE INTERNATIONALE CONDUIT-ELLE A LA NECESSITE D'UN « GENDARME DU MONDE » ?

En effet, le désordre pour qu'il ne se transforme pas en chaos appelle l'ordre. Or, une grande instabilité internationale s'est propagée depuis les années 90 faisant espérer une force de régulation, une sorte de Gendarmerie internationale, disposant de la légitimité et de la légalité pour agir.

L'échec de l'ONU et le retour de la guerre classique

L'emploi d'une force militaire internationale agissant comme une gendarmerie internationale avec les mêmes restrictions sur l'usage de la force a été tenté au début des années 90 pour obtenir les dividendes de la paix espérés après la chute du Mur de Berlin. Les forces des Nations unies ont ainsi été déployées par dizaines de milliers dans une vingtaine d'opérations de 1992 à 1995 jusqu'aux échecs sanglants de Somalie, puis des prises d'otages de Casques bleus en Bosnie avant l'intervention de l'OTAN pour contraindre les Serbes à lâcher prise. Cet idéalisme sur la volonté de paix des Etats et des nations a été bien écorné.

Bien que cela soit une évidence, constatons que le choc du 11 septembre 2001 en ce début de siècle est aussi une date clé pour notre compréhension des conflits et de la légitimité des uns ou des autres à construire et à assumer leur vision du monde. Cette agression terroriste sur le territoire américain a entraîné un engagement des Etats-Unis sans précédent depuis la seconde guerre mondiale. L'Afghanistan puis l'Irak dont c'est le 5^e anniversaire de l'invasion aujourd'hui ont été attaqués et occupés. La guerre contre le terrorisme et en particulier islamiste a été engagée. Quelques éléments clés sont donc à prendre en considération :

- Les valeurs, le système politique démocratique, le mode de vie de l'Occident, sont combattus indirectement par des Etats ou des groupes. En effet, la suprématie militaire de l'Occident, notamment des Etats-Unis, est telle qu'un affrontement direct n'est pas concevable compte tenu des conséquences possibles. L'Occident est donc en guerre de fait, non juridiquement déclarée, non contre un Etat mais contre un ou plusieurs groupes de différents Etats, unis le plus souvent aujourd'hui par l'islam radical. Que l'on soit d'accord ou pas, il faut bien constater qu'il s'agit d'une guerre idéologique s'appuyant sur des critères civilisationnels. Elle peut aussi être transposée dans les Etats démocratiques par le biais des activistes installés et agissant dans le cadre des lois, et parfois de leurs failles, pour obtenir des évolutions de leur statut non par la force mais par le vote de lois favorables.
- Le mode d'action dans les opérations extérieures est celui de l'asymétrie, en fait le retour à des savoir-faire anciens favorisés aujourd'hui par une technologie aisément disponible et notre conception de la démocratie et des libertés publiques. C'est donc le recours aux actes terroristes ou aux guérillas qui sont en réalité l'adaptation des méthodes de la guerre révolutionnaire pratiquée durant la guerre froide. Dans le domaine militaire, hors des frontières nationales, la réponse est la contre-guérilla (ou contre-insurrection) menée par les forces occidentales. Cependant ce type de conflit n'a été que rarement gagné par un Etat ou un groupe d'Etats dans la mesure où il faut traiter aussi les causes politiques et économiques.
- C'est enfin une guerre d'influence et de propagande pour agir sur les perceptions des opinions publiques, là où elles existent. Chaque camp construit sa légitimité et cherche à obtenir l'ascendant sur l'autre avec une différence majeure : la conscience politique par l'islam radical, et donc les buts à atteindre, est globalement homogène. Ce n'est pas le cas des Etats visés. En effet, des Etats démocratiques occidentaux sont attaqués au même titre que des Etats musulmans ou des Etats autocratiques comme la Chine et la Russie. Les réponses sont différentes avec un point commun. Cette guerre de la foi menée par les radicaux islamiques conduit à renforcer les mesures sécuritaires. Finalement rien de plus classique si l'on se rappelle que l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 précise que le droit à la sûreté¹ est un droit fondamental.

Cette évocation brève et simplifiée de l'instabilité des relations internationales montre l'imbrication entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. La référence des Etats reste la charte des Nations Unies qui ne peut s'opposer à la souveraineté d'un Etat, fondement même de son acceptation par les Etats. Pourtant, le cas de l'indépendance du Kosovo pourrait être un dangereux précédent car n'avons-nous pas là l'imposition d'une norme internationale, contraire au principe de souveraineté, par une force militaire, la KFOR, dont le fonctionnement ressemble à celle d'une Gendarmerie internationale ?

¹ **Article 2** - Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

Qu'est ce qu'un gendarme du monde ?

On ne peut débattre sur la légitimité d'un gendarme du monde sans définir le sens de celui-ci. La Gendarmerie est une création française institutionnalisée le 16 février 1791 par l'Assemblée constituante qui décidait de son nom actuel. Force militaire, elle n'a pas seulement tenu un rôle policier puisqu'elle a largement participé aux batailles du 1^{er} Empire. Aujourd'hui, elle agit sur le territoire national par ses compétences policières, au besoin par le recours à une force maîtrisée pour éviter des troubles à l'ordre public et permettre à la justice de sanctionner un fait jugé répréhensible. C'est le rôle même d'une force de police mais avec son statut militaire, elle représente aussi l'échelon supérieur du rétablissement de l'ordre lorsque les forces civiles de police sont débordées et ce avant l'emploi des forces de 3^e catégorie que sont les forces armées. Elle intervient aussi dans les opérations extérieures en Bosnie, au Kosovo ou en R.C.I. dans ce qu'on appelle aujourd'hui les opérations de stabilisation.

Ce bref survol du concept de Gendarmerie diffusé par ailleurs dans un certain nombre d'autres pays conduit cependant à la confusion des genres dans le règlement des crises internationales et à souhaiter le règlement des conflits par ce type de forces en oubliant qu'elles ne sont qu'un moyen de plus pour éviter la montée aux extrêmes et au recours à la force militaire dont la vocation est avant tout la destruction de l'ennemi. En effet, la tendance actuelle à la juridiciarisation de la société internationale, la volonté de tout soumettre à l'appréciation d'une justice supranationale, laisseraient penser que les forces armées pourraient se transformer en une sorte de gendarmerie internationale dans l'objectif idéal d'une société mondiale pacifiée. La légitimité² du recours à la force leur serait donnée pour interpellier des contrevenants et les faire condamner légalement par la communauté internationale. Cela semble bien utopique.

Cette évocation dessine donc un nouveau théâtre mondial des opérations dans lequel chaque Etat s'efforce de préserver, renforcer ce qu'il est et donc de ne pas décliner devant l'émergence de nouveaux acteurs étatiques, non-étatiques ou l'évolution des sociétés au contact des unes et des autres.

POURQUOI UN GENDARME DU MONDE ? LES ETATS-UNIS SONT-ILS LE GENDARME DU MONDE ?

Ce théâtre mondial des opérations est donc une zone de conflits et de répartition entre les influences et les pouvoirs sous une apparente régulation internationale, l'ONU. En effet, les Etats restent les acteurs principaux des relations internationales, aujourd'hui plus qu'hier. Ils peuvent demeurer des acteurs plus ou moins importants en fonction de leur puissance reconnue et de l'efficacité de leur stratégie déterminée à partir de leurs intérêts.

Les vecteurs de la puissance.

La puissance que beaucoup voudraient posséder pour préserver leur existence ou du moins pour contrôler celle des autres, reste le fondement même de l'influence d'un Etat. Elle est la conjonction de plusieurs critères :

² Par légitimité de l'intervention militaire, nous entendons donc ce qui est et doit être reconnu comme juste par le plus grand nombre, c'est-à-dire par la nation qui recourt à la force armée, par la communauté internationale ensuite qui est convaincue de la justesse de cette action et donc la soutient, enfin si possible par la nation, la coalition ou le groupe subissant le recours à la force. Cahiers du Cerem, mars 2008, La légitimité des interventions militaires (2008), <http://www.cerems-biblio.fr/>

- L'influence diplomatique est celle qui est privilégiée aujourd'hui notamment par des démocraties occidentales européennes qui rejettent le recours à la force et doutent de sa légitimité. Les Etats-Unis ont aussi une diplomatie très active mais elle est soutenue par leur puissance militaire qui leur permet d'être indépendants de la communauté internationale. Cette stratégie d'influence³ repose sur l'art du compromis ou de la persuasion pour éviter tout conflit en particulier militaire : elle agit le plus souvent dans un but préventif. En cas de conflit, elle prône la réconciliation entre les belligérants et la reconstruction le plus souvent par un financement le plus souvent de l'Occident et par la mise en œuvre de ses normes.
- La force militaire s'exprime aujourd'hui certes par la recherche d'une faible vulnérabilité aux agressions à la fois par une fonction de « dissuasion » et par une fonction de « protection ». Cependant, dans une approche simplement passive ou défensive, la crainte d'être illégitime aussi bien en interne qu'en externe, les actions terroristes, les prises d'otages remettent en cause l'efficacité de ces fonctions de « dissuasion » ou de « protection ». Cependant une capacité militaire n'exprime sa puissance que par la possibilité d'être projetée loin du territoire national avec une réelle force de destruction pour être crédible. Seuls les Etats-Unis sont en mesure de projeter une force militaire partout dans le monde pour un combat de haute intensité et pour une longue durée, avec la volonté nécessaire. Le Royaume-Uni et la France ont cette capacité pour des conflits de haute intensité mais avec un adversaire d'une force limitée. La Chine et l'Inde aujourd'hui construisent à leur tour cette capacité à projeter leurs forces et donc leur vision stratégique du monde.
- La richesse économique est bien entendu un critère indispensable de la puissance. Elle donne à un Etat la capacité de disposer des moyens pour affirmer sa puissance notamment par une approche indirecte de la résolution d'un conflit soit dans un cadre préventif pour éviter par exemple à un Etat de s'effondrer, soit comme une arme notamment dans le cadre des embargos. Cependant ces actions sont seulement possibles si la richesse économique nationale n'est ni vulnérable, ni dépendante d'autres acteurs contrôlant des matières premières, une technologie... Pour agir sur la richesse économique de l'autre, il y a donc complémentarité des actions diplomatiques, économiques et militaires. Cependant, un embargo dépend pour son efficacité d'une décision de la communauté internationale, le plus souvent dans le cadre d'une résolution onusienne qui lui donne alors une totale légitimité. L'ONU peut certes déléguer à un Etat, celui qui sera le plus volontaire. En ce sens, un Gendarme du monde peut exister puisqu'il applique une décision assimilable à une loi avec une remarque. Quel Etat ou groupes d'Etats acceptera des pertes militaires en forces militaires de maintien de l'ordre face à un ennemi ou un adversaire qui, lui, est réellement en guerre ?
- L'influence par nos valeurs est essentielle pour donner un sens à l'action mais l'Occident est aujourd'hui contesté dans ses principes moraux et éthiques, dans l'expression aussi de sa puissance qu'elle soit politique, économique ou militaire. Cependant, autant l'Union européenne semble accepter cette contestation, autant les Etats-Unis, puissance mondiale, peut-être impériale, ne l'accepte pas et au contraire utilise toutes ses capacités pour affirmer son leadership.
- Enfin un critère important est celui de la démographie aussi bien en terme de nombre qu'en terme de jeunesse. Il est sous-jacent à l'ensemble des critères précédents.

³ La stratégie d'influence a pour objet d'influer sur le processus décisionnel adverse dans toutes ses dimensions diplomatique, économique, militaire tout en assurant la liberté d'action du gouvernement.

La notion d'intérêt national dans une stratégie à long terme

De fait, la notion de « gendarme du monde » semble donc bien fragile. Il existe un ordre international résultant d'un compromis permanent entre les Etats à travers l'ONU. Il y a « gendarme du monde » dès lors qu'un Etat ou un groupe d'Etats mettent en application les décisions collectives donc en vue d'un intérêt collectif. Les Etats-Unis participent à la prise de décision mais leur puissance leur permet d'agir en fonction de leurs intérêts intégrés dans une stratégie à long terme, en évitant le filtre des Nations Unies. Les Etats-Unis ne sont pas un « gendarme du monde » mais un acteur principal des relations internationales. En ce sens, la légitimité est acquise par ce dessein stratégique et non par l'onction de la communauté internationale. Une opposition des légitimités apparaît donc : celle d'un Etat puissance-majeure et celle d'une communauté internationale dont les Etats-Unis font partie, celle aussi des Etats moins puissants ou ayant vocation à l'être qui cherchent à lier le plus puissant par de multiples liens afin de préserver leur propre stratégie nationale soit au titre de la survie soit pour prendre la place.

Il n'est pas possible en effet d'ignorer la notion d'intérêts. Leur détermination précise reste fondamentale. Pour les Etats qui interviennent, il est donc possible de résumer ce franchissement du seuil par exemple du recours à la force comme étant l'expression légitime de la défense d'intérêts qui prime le droit appliqué en temps normal. En revanche, pour celui qui subit et surtout s'il est défait, cette intervention est évidemment une agression injuste et illégitime.

Tout ceci répond aux besoins d'une stratégie qui exprime le futur attendu et espéré afin de pouvoir peser sur les évolutions, les événements et donc entretenir le mouvement vers plus de bien être pour les citoyens de son pays. Un pays sans stratégie, donc sans vision du futur et sans volonté de le construire meurt et laisse la place à d'autres plus entreprenants. Cette situation valable à l'échelle des Etats, l'est aussi à l'échelle des individus. A ce titre, affirmer sa place pour maîtriser son destin collectif a donc toute sa légitimité. Ainsi, sans prétendre aujourd'hui à une place dominante mais en la visant, la Chine, la Russie, Etats autocratiques utilisent le jeu des relations internationales et le respect par l'Occident des règles qu'il a lui-même érigées pour s'affirmer comme puissances qui comptent et qui ne négligent pas l'action militaire.

Les Etats-Unis ne sont donc pas un « gendarme du monde ». En revanche, compte tenu de leur puissance globale, ils sont en mesure d'influer légitimement sur les relations internationales en fonction de leurs intérêts nationaux intégrés dans une stratégie à long terme.

L'UNION EUROPEENNE, GENDARME DU MONDE ?

Reste la question de l'Union européenne comme acteur de paix, donc réceptif à un rôle possible de gendarme du monde en se mettant au service de l'ONU en fonction des résolutions du Conseil de sécurité. Bien sûr on ne peut éviter de la question du rôle de la France.

Pourquoi faire ?

La question sur un tel rôle défini soit en complémentarité soit en substitution des Etats-Unis se pose. L'Union européenne aurait-elle un intérêt à remplir ce rôle ? Il faut aujourd'hui se référer d'une part à la stratégie européenne de sécurité de décembre 2003 et au traité de Lisbonne. L'Union européenne représente un ensemble de démocraties, quelque 500 millions d'habitants, plus de deux millions de soldats, un ensemble de richesses réelles, de fortes valeurs morales. Elle veut bien

prévenir les conflits, participer à des opérations de soutien de la paix, reconstruire des Etats faillis. La difficulté cependant s'affiche dans les ambitions.

L'Union européenne a une capacité d'abord économique, puis morale, d'influence peut-être, militaire certainement pas. Quelques exemples ont bien été largement médiatisés avec Artémis, EUFOR Congo. Mais si l'on considère le déploiement d'Eufor au Tchad, les limites sont déjà atteintes. Finalement 60% des effectifs sont français et aucun Etat important de l'Union européenne ne fournit de forces. L'Union européenne à 27 n'est pas une organisation capable d'assumer un réel rôle de gendarme du monde y compris avec un mandat international d'autant que l'OTAN reste l'alliance militaire symbole de la solidarité en terme de sécurité, en terme aussi de normes et d'interopérabilité, donc d'efficacité d'autant qu'elle intègre l'Amérique du Nord. En effet, l'OTAN par l'extension de ses missions, est devenue de fait la seule force militaire capable d'agir. Elle a une légitimité propre au moins à agir sur le continent européen. Le Kosovo a montré qu'elle peut s'affranchir d'une résolution de l'ONU, donc d'une légitimité accordée par l'ensemble de la communauté internationale. En revanche, l'intervention en Afghanistan répond à une résolution de l'ONU.

Malgré l'apparente volonté de défense commune et parfois d'action des Etats composant l'Union européenne, celui qui a la volonté réelle et dispose des moyens d'utiliser le recours à la force couplé à la diplomatie, l'économie et l'influence reste les Etats-Unis, seuls capables d'intervenir par une approche globale, en fonction de leurs intérêts stratégiques, partout ou presque dans le monde.

Et la France ?

Et la France dans tout cela ? Heureusement, au moins jusqu'au prochain Livre blanc sur la défense et si les engagements politiques maintiennent l'effort de défense, la France a encore quelques capacités pour intervenir dans des crises à son niveau. Elle est présente aujourd'hui en permanence dans cinq pays africains, déploie plus de 15 000 hommes hors de France. A sa manière, par la mise en œuvre d'une stratégie de prévention, elle contribue à réguler les tensions ou à limiter les effets négatifs des crises lorsqu'elle le juge nécessaire, donc légitimement, mais elle veille à conforter cette légitimité par un soutien juridique international.

Il faut cependant constater un désengagement partiel en Afrique depuis la nouvelle présidence, un redéploiement vers le golfe arabo-persique et vers l'Afghanistan au sein de l'OTAN dans des opérations de contre-guérillas ou de contre-terrorisme. Une vision stratégique est perceptible. La France contribue loin de ses frontières à la lutte contre des menaces avérées d'ailleurs en conformité avec le document Solana de l'Union européenne. Elle respecte aussi ses engagements au sein de l'OTAN. Elle se déploie pour assurer la sécurité de ses approvisionnements et pour assurer la stabilité des Etat pétroliers avec cependant une interrogation sur ses engagements en Afrique. Le Gabon, la R.C.I., le Tchad sont des Etats pétroliers et la politique actuelle paraît contradictoire.

La France assure un rôle légitime de défense de ses intérêts en fonction d'accords bilatéraux passés avec certains Etats et cela en fonction notamment de ses capacités militaires mais aussi en fonction d'une influence traditionnelle s'appuyant en particulier sur la francophonie et sur le développement de relations économiques. Quant à lui reprocher d'être un « gendarme de l'Afrique », n'est-ce pas le fait de ceux qui n'y trouvent pas leur intérêt ou simplement ayant une perception réduite des intérêts de puissance de la France ? L'Union européenne doit bien éprouver quelque avantage à ce qu'un de ses membres puisse suppléer par ses troupes l'absence d'engagements concrets pour résoudre des crises graves sur ce continent.

Conclusion

Pour conclure, le terme de « gendarme du monde » est inapproprié pour traiter des relations internationales, que cela soit attribué dans un sens positif ou négatif. La question est plutôt celle de la légitimité à intervenir dans une approche globale diplomatique, économique, militaire en fonction d'une stratégie nationale, éventuellement internationale. Or une stratégie internationale est un compromis entre différents intérêts nationaux. Il paraît évident qu'hormis un grand altruisme, lorsqu'un Etat est en mesure d'obtenir « plus » en raison de sa puissance réelle, il mènera légitimement une stratégie nationale qui doit lui assurer cette place prééminente en vue du dessein qu'il a identifié ou choisi. C'est pourquoi, les Etats-Unis ont leur propre légitimité pour mettre en œuvre une stratégie à long terme en fonction de leurs intérêts. Il est en revanche tout aussi légitime pour d'autres acteurs étatiques de rechercher la même position et donc d'affaiblir celle des Etats-Unis. C'est le jeu normal de l'histoire des civilisations et des Etats. Cela apparaît en revanche peu vraisemblable aujourd'hui au niveau d'un ensemble d'Etats comme l'Union européenne car une politique à 27 est un compromis le plus souvent au plus bas niveau avec un respect des influences et de la puissance des Etats-membres. Seul l'OTAN remplit de fait ce rôle sans que l'on puisse négliger les restrictions imposées par ses Etats -membres.

Quant à la France, elle s'efforce de retrouver un rang acceptable en s'investissant dans l'Union européenne et en préservant quelques marges de manœuvre pour influencer sur les relations internationales. Sa place au Conseil de Sécurité de l'ONU le lui permet mais dès lors qu'elle proclame sa volonté de l'élargir donc à son détriment, dès lors qu'elle paraît se soumettre aux avis de l'Allemagne pour une intervention au Tchad ou pour une Union méditerranéenne, qu'elle s'autolimites dans sa capacité à intervenir en Afrique comme nous l'avons fait au Tchad en janvier 2008, qu'elle doute finalement de sa légitimité à avoir une stratégie nationale, n'est-ce pas la fin de l'exception française ?

Colonel François Chauvancy, le 19 mars 2008.

Saint-cyrien, docteur en sciences de l'information et de la communication, le colonel François Chauvancy est breveté du Collège Interarmées de Défense. Il a servi au Liban, aux Émirats Arabes Unis, en ex-Yougoslavie, en Albanie, au Kosovo et en république de Côte d'Ivoire. Ses domaines d'expertise concernent en particulier les opérations d'information et les fonctions d'environnement (coopération civilo-militaire, communication opérationnelle, opérations militaires d'influence). Après avoir servi comme cadre-professeur au Collège Interarmées de Défense, il est actuellement chef de projets au Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentations. L'intervenant s'exprime en son nom propre.