



Institut de Documentation et de
Recherche sur la Paix

Les cahiers de l'IDRP

Juin 2012

* Autour du sommet de l'OTAN à
Chicago...

*par André Dumoulin - Alain Joxe - Olivier Kempf - Jacques Le
Dauphin*

* Vers un Droit humain à la paix ?

par Christophe Barbey - Daniel Durand

* Un nouvel art de gouverner (hors-dossier)

Par Patrice Jorland

Le sommet de Chicago : premier bilan ? ⁽¹⁾

par André DUMOULIN, politologue,
attaché au département de sociologie de l'ERM,
chargé de cours à l'Université de Liège

les évolutions de l'après guerre froide

Chaque manifestation politique de l'OTAN importante passe par les sommets. Les évolutions doctrinales, technologiques et procédurales sont plus importantes mais sont moins médiatisées. Quant aux divergences, elles reviennent en surface selon les moments, selon les dossiers. Généralement, celles-ci sont atténuées sinon réglées diplomatiquement avant les rencontres officielles, faisant jouer experts nationaux, ambassadeurs et ministres concernés.

Le sommet de Chicago ne fut pas un sommet majeur en apparence, du moins. Il s'agissait de parvenir à plusieurs décisions sans gêner outre mesure, par un manque de consensus ou des effets d'annonce, la campagne électorale du président Obama. Et la « consigne » fut respectée tout comme le choix de la ville américaine comme lieu de rencontre et de visibilité. Les rencontres ministérielles du 7 décembre 2011 et celle du 18 et 19 avril 2012 avaient déjà balisé le travail et circonscrit les dossiers délicats. En outre, le sommet de Lisbonne avait, dès 2010, adopté le nouveau Concept stratégique, censé redéfinir à nouveau les orientations pour le futur, tout comme de définir une stratégie de sortie d'Afghanistan.

Néanmoins, derrière son caractère apparemment transitoire, le sommet de Chicago a posé une série de questions majeures, confirmés ce qui était déjà engagé et mis en lumière de futures divergences et difficultés entre États membres de l'Alliance atlantique.

Plusieurs analyses furent faites dans l'avant sommet pour baliser les dossiers². Olivier Kempf avait discerné cinq dossiers majeurs qui devaient animer les débats sur les rives du lac Michigan : le retrait d'Afghanistan, la défense antimissile, la « Smart défense », la sécurité coopérative et la question proche-orientale.

Le nucléaire « figé » pour un antimissile à petits pas

Si le discours sur les risques et menaces n'a pas changé, la posture nucléaire de l'Alliance n'a pas modifié le curseur, mais à mis en avant indirectement de possibles réductions nucléaires dites de théâtre sous condition. D'une part, il s'agit de confirmer l'attachement à la défense collective et à l'idée selon laquelle « aussi longtemps qu'il y aura des armes nucléaires, l'OTAN restera une alliance nucléaire ». La déclaration insiste sur les garanties de sécurité négatives offertes par les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, garantissant le non-recours ou la non-menace de recours à l'arme nucléaire contre des États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au Traité sur la non-prolifération (TNP). D'autre part, les « alliés sont convenus que le Conseil chargera les comités compétents de mener une réflexion sur la manière d'assurer une participation aussi large que possible des Alliés concernés à leurs arrangements pour le partage du nucléaire, notamment au cas où l'OTAN devrait décider de

1 Cet article sera publié dans le numéro de juillet-août 2012 de DSI

2 Cf. article de O. Kempf, dans DSI, mai 2012 ou S. Biscop, dans *The security Policy Brief*, February 2012.

réduire sa dépendance à l'égard des armes nucléaires non-stratégiques en Europe ». En d'autres mots, assurer une solidarité minimale si au final les États-Unis arrivent à négocier en commun avec la Russie une réduction des arsenaux nucléaires non stratégiques (tactiques et de théâtre) en Europe. L'histoire du désarmement nous à montrer parfois des démarches unilatérales de dénucléarisation mais le contexte pourrait ne pas se prêter, au vu des tensions avec Moscou sur le dossier antimissiles. Sauf à imaginer qu'un retrait total des bombes B-61 américaines de bases en Europe soit un gage de bonne volonté afin de « faire passer la pilule » d'un bouclier antimissile sur le Vieux continent. Pour la citation franco-britannique, comme apport à la dissuasion générale, la proclamation n'est pas nouvelle. Nous sommes hors du scénario du « perturbateur français » qui fut mis en évidence durant la guerre froide face à la dialectique du partenaire-adversaire américano-russe, ceux deux puissances pouvant s'entendre dans un langage commun où le champ de bataille nucléaire aurait été les pays européens de l'OTAN et du PDV et particulièrement les deux Allemagne³. Il s'agit ici de marquer une évidence mais aussi d'indiquer que les deux puissances nucléaires peuvent avoir leur logique propre mais qu'ils sont avant tout dans le cadre de la dissuasion dite occidentale. Quant à la partie antimissile qui doit assurer une couverture totale et la protection de l'ensemble des populations, du territoire et des forces des pays européens de l'OTAN contre la menace que représente la prolifération des missiles balistiques, elle repose sur la notion de solidarité et indivisibilité de la sécurité des alliés, terminologies que nous avons nommées durant la guerre froide par le terme « couplage ». Chicago a annoncé que l'OTAN était parvenue à une capacité intérimaire pour sa défense antimissile, impliquant la couverture d'une partie de l'Europe du sud-est (Bulgarie, Roumanie, Turquie et une partie des Balkans). Cela signifie selon l'Alliance que les États-Unis apporteront à la défense antimissile de l'OTAN leur approche adaptative phasée pour l'Europe. Ici, l'imbrication des dossiers antimissiles, de théâtre, de couverture territoriale et de la défense antimissile nationale américaine multicouches devient complexe et politiquement délicate. Elle l'est aussi du point de vue budgétaire, de la part prise par les technologies européennes et par les questions autour des automatismes de procédure à clarifier dans un scénario de réponse où les délais d'alerte seront excessivement courts.

Même si les règles d'engagement ont été agréées à Chicago, il n'est pas impossible que ce dossier « souverain » ressorte par la suite. Il est à remarqué qu'à aucun moment l'Iran n'est cité comme le pays « menaçant nucléairement par voie balistique ». D'une part parce que ce serait diplomatiquement incorrect ; d'autre part, parce que la réalité géostratégique est plus complexe. L'Iran a la volonté de devenir une vraie puissance régionale mais la capacité de disposer au final d'armes nucléaires « vectorisables » n'est pas assurée, Téhéran pouvant aussi se maintenir sur le seuil sans tester en propre leur première charge. Enfin, la perception russe sur sa propre menace – à savoir que l'antimissile OTAN en Europe peut-être un outillage supplémentaire visant, par couches, la capacité balistique intercontinentale russe dans l'esprit même de la stratégie d'endiguement à la Spykman- et la difficulté de l'OTAN de l'introduire dans le processus antibalistique nous entraînent dans un flou stratégique. Le relationnel américano-russe sur cette matière est « froid » et les gesticulations nucléaires de théâtre russe à Kaliningrad n'aide en rien les rapprochements, malgré les sirènes du discours de l'ambassadeur américain Vershbow à la Conférence de Moscou sur la défense antimissile le 3 mai dernier.

Aussi, la phase ultérieure du processus antimissile OTAN sera plus délicate, celle qui va

3 Cf. André Dumoulin, La dissuasion. Histoire du nucléaire militaire français, *Histoire & Stratégie*, n°10, Areion, Paris, avril-juin 2012, 98 pages.

concerner la capacité dite « initiale » à atteindre entre 2016 et 2018 avec une capacité entière entre 2018 et 2020. Non pas que l'on contestera que l'antimissile est complémentaire à la dissuasion nucléaire – c'est tout de même cette dernière qui va faire réfléchir toute démarche agressive en premier lieu – ou que l'on niera que les systèmes ABM peuvent compliquer les plans de l'adversaire et limiter en partie les dégâts, mais plutôt que l'avenir du dossier sera bornée par les difficultés budgétaires importantes qui atteignent tous les États membres de l'OTAN, y compris les États-Unis. Les estimations des coûts montent en flèche comme c'est souvent le cas. La décision de Chicago concerne uniquement le financement en commun réparti en dix ans environ du surcoût estimé à 157 millions d'euros pour passer du C-2 du système de théâtre à commandement et contrôle de la défense globale du territoire européen ! Le coût total sera bien plus élevé, engageant majoritairement les fonds américains mais aussi des apports de certains États dont la Roumanie et la Pologne, dont la France (radar transhorizon en développement et moyens satellitaires sur base de Spirale), l'Allemagne ou les Pays-Bas avec les missiles intercepteurs Patriot, ou la Turquie qui vient d'accepter sur son sol, à Kurecik, un radar OTAN du réseau BMDE.

Dans tous les cas, l'analyse de la menace est majeure dans ce dossier et les avis restent divergents sur l'exacte réalité de la menace iranienne, même sur le moyen terme, si d'aventure Téhéran acquière une capacité balistique intercontinentale. Au demeurant, il faut aussi lire le dossier antimissile comme étant associé aux démarches R/T et R/D impliquant les plus hautes technologies et des démonstrateurs aux retombées diverses autant que pointues pouvant concerner d'autres champs que l'antibalistique.

Smart Defense : le dossier miné

Le dossier sur les armes dites conventionnelles a été également abordé avec pour objectif de disposer de forces modernes, souples et interopérables, aptes à jouer dans tout le champ opératoire, de la défense collective aux crises asymétriques. Il s'agit de disposer de forces flexibles, rapidement déployables, interopérables et en multinationales. C'est ici que la prise en compte des restrictions budgétaires prend tous son sens avec pour objectif de faire mieux avec moins de ressources – jusqu'à une certaine limite – en insistant sur le partage et la mutualisation, la « smart defence » et la spécialisation avec le risque d'aboutir, pour ce dernier objectif, et selon le Vice-amiral d'escadre Xavier Païtard, Représentant militaire de la France à l'OTAN et à l'UE, à une « Alliance à plusieurs vitesses »⁴.

. Il s'agit de compenser l'effondrement des budgets d'investissement de défense. Les objectifs autour des besoins capacitaires futurs, aussi appelés « les forces de l'OTAN à l'horizon 2020 et au-delà », sont à mettre en relation avec les concepts de transformation et de réforme des structures et procédures de l'Alliance, qui est en pleine contraction de son organigramme de quartiers généraux et d'effectifs. On a insisté à Chicago sur une meilleure coopération à atteindre entre la PSDC de l'UE à travers les programmes de l'Agence européenne de défense (AED) et ceux de l'OTAN. Objectif : éviter les duplications inutiles et maximiser le rapport coût-efficacité.

Il s'agit de rationaliser les coûts. Dix programmes auraient été retenus⁵ : robots de déminage, stocks multinationaux de munitions⁶, interface universelle d'armements entre États pour le

4 *Revue de Défense nationale*, mars 2012.

5 *Bruxelles2.eu*, 19 mai 2012.

6 Projet tiré des enseignements de la campagne aérienne en Libye.

partage des munitions⁷, centre de formation multinational de l'aviation (voilures tournantes), mise en commun de modules de santé, logistique pour le ravitaillement en fuel, reconnaissance/surveillance et renseignement conjoint, maintenance des véhicules blindés et groupes de spécialistes sous contrat avec expertise des procédures OTAN pour le suivi des contrats sur les théâtres extérieurs.

Relevons que certains de ces projets se trouvent engagés en synergie avec l'UE comme la formation multinationale pour les hélicoptères ou le déploiement sur le terrain de modules de santé, dès l'instant où la « smart defense » et le « pooling and sharing » sont les deux faces d'une même pièce et se conjugue, en esprit, de la même manière, avec des différences sur les procédures et la culture organisationnelle. Le fait que les directeurs nationaux de l'armement de l'AED aient pu s'entretenir de manière informelle avec le sous-secrétaire américain au Commerce, Eric Hirschhorn à Bruxelles est assez révélateur à ce sujet.

Dans ce domaine, au-delà des évidences, il reste des divergences et des tensions dû aux préséances des organisations et au poids des États continuant à privilégier leur propre calendrier national en termes de programmations militaires pluriannuelles. Autant les petits États acceptent de perdre une partie de leur autonomie à ce sujet – taille et moyens réduits obligent – autant les « grands » pays européens sont plus regardant, intérêts industriels nationaux restant prégnants. Et ce n'est pas la coopération coopérative avec les forces armées des pays partenaires qui pourra dépasser ces contingences. Il est clair que la question des ressources reste posée – le message inclus dans le concept de « smart defense, a pour destinataires les Européens « désargentés » et qui ne placent pas la chose militaire comme prioritaire. Différentiel constaté par le président Obama qui a rappelé à ses hôtes que les États-Unis représentaient à eux seuls 75 % des dépenses militaires de l'Alliance, un héritage onéreux de l'époque Bush junior.

Reste que derrière cette remontrance se dissimule la volonté américaine de faire en sorte que l'Europe prenne davantage en charge leur propre défense – jusqu'à un certain point – et que cela passe par le capacitaire, l'efficacité opérationnelle mais aussi des dossiers « symboliques » comme l'implication européenne renouvelée jusqu'en 2018 – non sans mal – à propos de la mission de surveillance aérienne des pays baltes, ces derniers n'étant pas outillés pour. Aussi de répondre à une évidence, à savoir que le budget du Pentagone est aussi « sous pression », avec, au final, des questionnements sur la politique américaine en ces matières, y compris autour des grands changements doctrinaux américains du Strategic Guidance 2012 dévoilé en janvier tels qu'analysés par Montluc et Bonniot⁸, si d'aventure les Républicains, qui domine la Chambre des Représentants, devait voir un de leur représentant à la Maison Blanche. A cet égard, les Républicains ont fait en sorte que le projet de budget du Pentagone voté le 18 mai dernier dépasse de près de 4 milliards de dollars ce que demandait le président Obama.

Le processus de « désengagement partiel » américain, dont de nouvelles réductions de troupes en Europe (2 brigades), exprime à suffisance les nouvelles priorités américaines vers l'Est, le Moyen-Orient et la Chine (*Air Sea Battle*). Les alliés européens ne sont pas abandonnés par Washington mais ils sont mis davantage devant leur responsabilité sécuritaire, tout comme l'UE qui a assimilé dans sa stratégie globale les politiques de voisinage (et de stabilisation). Nous n'en sommes pas encore à un pilier européen dans l'OTAN aux accents encore ambigus ni dans un cadre unifié européen s'occupant en propre de sa défense territoriale, mais le processus de responsabilisation est posé et l'argumentaire de la guerre froide a disparu.

7 Idem

8 *Revue de Défense nationale*, mai 2012.

Afghanistan : sans bousculade

En ce qui concerne l'Afghanistan, la décision fut confirmée du retrait programmé des troupes de combat pour fin 2014, avec des forces de sécurité afghanes en charge dès la mi-2013. Dès cet instant, l'ISAF passera d'un rôle de combat à un rôle d'entraînement, de conseil et d'assistance. Déjà, début de l'année 2013, 75% des Afghans devraient vivre dans des zones contrôlées par l'armée nationale afghane (ANSF). Les problèmes en entier dès lors que certains pays ont décidé souverainement de quitter la zone plus tôt que prévu – dont la France du nouveau Président Hollande – et que le processus graduelle de retrait pourrait se gripper ou s'accélérer de manière confuse suite à un possible attentat majeur visant une communauté militaire spécifique. Le poids des opinions, le jeu médiatique et les responsabilités politiques nationales pousseraient alors les gouvernements « atteints dans leur chair » à accélérer le processus ; toute chose prévisible au vu déjà de la place majeure qu'occupe les États dans leur engagement au sein de l'ISAF.⁹

Si personne ne peut affirmer qui a gagné la guerre, qui a gagné la paix et où se situe la victoire politique et la victoire militaire – nous sommes en guerre asymétrique et l'après 2014 est des plus incertain – l'OTAN veut quitter « en bon ordre » en organisant le départ des 130.000 personnels, nonobstant la présence ultérieure de forces spéciales américaines dédiées à la lutte antiterroriste. Du point de vue politique, le bilan reste à faire mais les indicateurs sont en partie dans le rouge dans un pays avant tout tribal et traversé par bien des contingences. D'aucuns reprennent le slogan d'analystes américains « crier victoire et fuir » avec, pour preuve, les questions de l'inefficience militaire (Micheletti, Goya,...), les attentats audacieux à Kaboul et le fait que la guerre ne va pas s'arrêter avec le départ des « Occidentaux », alors que d'autres considèrent que la mort de Ben Laden, la marginalisation d'Al Qaïda, l'offensive affaiblissant les Talibans en 2011, l'Afghanistan de la sécurité, l'amélioration des infrastructures routières et l'éducation donnée aux filles sont déjà une victoire sur l'avenir et que l'OTAN et les dizaines de pays membres et associés formant la coalition internationale peuvent partir la tête haute.

Inflexions françaises

Reste le déclaratoire français avec la présence du nouveau président de la République, François Hollande, que l'on attendait pour ses déclarations et confirmations. Le discours gaullien fut au rendez-vous tout comme le balisage d'une inflexion future de l'Hexagone en matière de sécurité et de défense. Se déclarant rassuré sur le bouclier antimissile sans pouvoir déterminer si cette position ne sera pas revue au vu des évolutions du dossier, posture technologique, maîtrise des coûts et évolution des relations avec la Russie obligent ; François Hollande confirma une décision passée lorsqu'il été candidat à la présidence, à savoir le retrait des 3.400 personnels des troupes françaises pour la fin 2012 (soit 3% de la coalition internationale), en restant un moment dans le flou sur les précisions puisque la formation aux troupes afghanes sera assurée après cette date, tout comme le personnel français nécessaire au bon rapatriement du personnel. D'autres démarches devraient suivre après le sommet comme la question de l'évaluation de l'exact influence et poids de l'Hexagone dans les instances de l'OTAN où la France est maintenant présente, depuis la réintégration dans les organes intégrés et les quartiers généraux. Cette analyse coût-efficacité est à mettre en rapport avec la probable volonté du nouveau président de la république de rééquilibrer la dialectique UE-OTAN en

9 A ce sujet, cf. l'étude de Bart van Liebergen, dans *EU Diplomacy Papers*, 3/2011. (www.coleurope.eu).

travaillant avec les Allemands et les Polonais pour une plus grande pertinence de la PSDC et de la défense européenne. Nous ne sommes plus dans les années 1990-2000 où la confrontation idéologique était particulièrement visible. Mais la volonté existe de jouer avec les deux structures de façon plus équilibrée pour le plus bien des intérêts diplomatiques et stratégiques français. Inflexion sans révolution, tel que le confirmait Dominique David de l'IFRI au lendemain même des élections françaises du 6 mai 2012.

L'OTAN, la sécurité de l'Europe et le retour régional à la démocratie sociale

Alain JOXE*
Directeur d'Études honoraire
à l'École des hautes Études en sciences sociales

De l'OTAN, il reste le sigle. Ce qu'elle est devenue ne correspond plus au traité fondateur. Après le gonflement qu'elle a connu, suite à l'effondrement du pacte de Varsovie, et l'invention des partenariats avec des non-membres, elle s'est construite un droit d'intervention hors zone avec la guerre d'Afghanistan. Pour affronter une liste hétéroclite de risques possibles, où l'on retrouve aussi bien le terrorisme que le trafic de drogues, la perte de contrôle des ressources énergétiques ou des migrations, elle unifie les normes de modernisation, dynamise les ventes d'armes et devient une société d'assurance globale des firmes transnationales, presque une alliance à vocation globale se substituant à l'ONU. Mais, sans révision du Traité défensif de l'Atlantique nord, ses bases politiques sont devenues floues. On ne peut donc s'étonner que ses buts militaires soient confus et ses méthodes de combat incohérentes. On peut espérer que la campagne électorale de 2012 abordera ce qu'il convient de préparer : un nouveau retrait de la France.

Faire le point sur l'OTAN en cette « rentrée » 2011 est un défi historique, juridique, anthropologique, militaire et géostratégique, car sous aucune de ces approches identitaires, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ne correspond plus à une définition stabilisée. À tel point qu'on peut parfaitement se demander si, en dehors du nom, ou plutôt du sigle, rien ne subsiste plus de cette alliance et de son organisation. Certains se demandent même, aux États-Unis, si son succès en Libye n'est pas son chant du cygne¹⁰. Autrement dit l'Alliance Atlantique est bien morte et même elle est enterrée sous des monceaux de décombres, matériels et logiciels, et si l'OTAN, elle, est bien vivante c'est comme une organisation qui sert, actuellement encore, à mimer des coalitions sous commandement américain et à masquer deux phénomènes étroitement liés mais qui doivent rester imprécis pour les opinions démocratiques, à savoir :

- L'affaiblissement de l'indépendance et de la souveraineté politique des États-Nations, y compris les États-Unis, et donc de leur souveraineté militaire,
- L'affaiblissement des traités d'alliance inter-nationaux sous la pression d'une réalité nouvelle : la souveraineté hégémonique des entreprises transnationales dans l'espace globalisé

*

10 Cf. « Could NATO's Libya mission be its last hurrah? » *Christian Science Monitor*, 24/8/2011 : « L'Europe, de toute évidence, n'est plus une zone militaire menacée. La menace soviétique a disparu ; les troubles aigus des Balkans se sont ramollis avec des États candidats à l'entrée dans l'Union; les incursions de la Russie en Géorgie de 2008 ne se sont pas répétées, l'Estonie appuie l'entrée de la Russie dans l'OMC et l'Allemagne regarde vers l'est pour créer de solides relations d'affaires ». « Ce qui m'inquiète est que les attaques contre l'OTAN et la colère à l'encontre de l'Europe à Washington, en combinaison avec la montée d'une nouvelle génération aux États-Unis, n'accélèrent en fait la fin de l'alliance ».

de la politique financière.

L'OTAN comme l'ONU sont des institutions inter-étatiques et datent d'une étape antérieure de la mondialisation. Le maintien des appareils d'état pour conforter le crédit des Banques est un rôle nouveau, qui exige le maintien du « politique » pour la « confiance » des marchés, mais certainement pas le renforcement de la démocratie sociale par le soutien militaire aux soulèvements populaires.

L'OTAN est donc peut être allé trop loin dans la représentation de la puissance militaire au service des démocraties, sauf si on se prépare activement à transformer la victoire ambiguë du soulèvement libyen en avènement d'une oligarchie raisonnable, pétrolière et non salafiste.

Le flou politico-militaire créé par l'OTAN gonflant, à l'effondrement de l'URSS, fut promu par les gouvernements pour des raisons techniques et toléré par les opinions car il a surgi au début de la « paix », dans la configuration de la fin de la guerre froide, et de la disparition du traité de Varsovie dans les années 90. L'expansion et l'extension des responsabilités de l'OTAN par l'importance des « partenariats » avec les pays de l'ex-pacte de Varsovie compensaient l'abaissement des effectifs et des dispositifs de la guerre froide.

L'adoption permanente de normes communes, facilitant, le montage éventuel de coalitions ad hoc, s'est produite surtout après 2001 en s'appuyant sur la vague du « terrorisme international » qui servit d'ennemi global désigné jusqu'à nos jours. Nous renvoyons pour l'analyse de l'époque antérieure à notre article de *Recherches Internationales* de 2008¹¹.

Mais nous sommes aujourd'hui dans une configuration très différente. La crise financière mondiale suscite des crises « mutantes » et entretient des conflits armés incontrôlés pouvant déboucher sur des tensions mondiales. Les règles (coutumières) d'engagements souverains des forces armées dans des guerres ne dépendent plus nullement du combat policier unifié contre le terrorisme dit « international ». Les cérémonies d'anniversaire et de deuil à l'occasion du dixième anniversaire de ce crime contre l'humanité cherchent sans doute à prolonger l'image de la guerre unitaire contre le terrorisme.

Mais on a pu constater que la perception du danger du « terrorisme islamiste » s'atténuait et que, en revanche, les soulèvements démocratiques contre la corruption et l'inégalité s'étendent dans le monde musulman comme une prise de conscience critique, politique plus que religieuse, contre le système néolibéral, qui prenait partout la forme de dictatures, policières, militaires ou communautaires. Ce soulèvement, d'un tout autre ordre que le prophétisme délirant d'Al-Qaïda, exige des religions un soutien éthique et politique bien plus qu'un acte de foi fanatique dans les raisonnements les plus archaïques d'un djihad suicidaire se substituant à la « justice divine ». Obama lui-même renie l'extrémisme religieux des présidences impériales de Bush autant que l'extrémisme d'Al-Qaïda. On recherche, tous azimuts des solutions rationnelles pour sauver le capital et/ou le travail.

Le chaos islamiste et la religion libre-échangiste étaient allés, ensemble, jusqu'à promouvoir, en couple, un libre marché des guerres locales, ce qui exige aujourd'hui une remise sous contrôle des forces politiques dévoyées dans les marigots de la privatisation paramilitaire, et pour la gauche, la lutte démocratique contre la corruption. Donc une certaine précision éthique et une persévérance stratégique nouvelle doivent être fondées, en Europe et à ses abords, sur une intelligence tactique et politique renouvelée.

L'OTAN n'est pas faite pour ça.

Dans la période antérieure, sa fonction était d'obliger l'Europe à contribuer et à moderniser les appareils militaires aux normes américaines, les nations du vieux continent étant invitées à

11 Cf. Alain Joxe, « L'OTAN et l'Union Européenne au conditionnel futur », *Recherches internationales* n°81, janvier-mars 2008, pp. 43-65

servir d'appoint au leadership militaire US. La force militaire restait le point fort des états-Unis dans l'empire global, quand son hégémonie économique s'effritait. La production de stratégie, mêlée de près à la production de systèmes d'armes, faisait partie du moteur techno-industriel américain.

Mais l'ennemi militaire principal n'étant plus là, dans la crise financière, l'appareil militaire dominant avait quelque chose de décalé et d'inutilisable.

Une opération comme la guerre aérienne contre Kadhafi en Libye paraît remettre en selle le leadership militaire américain, sur les bases du « tout aérien, zéro hommes à terre, zéro mort » cher à Clinton dans les guerres yougoslaves. Cela ressemble à un retour de l'Air Force, pourtant terriblement critiquée dans les guerres d'Iraq et d'Afghanistan pour son douhettisme et ses bavures. Mais malgré l'épuisement un peu ridicule des munitions dans le cours des opérations aériennes, utilisées comme feu roulant d'artillerie d'appui à une guerre du désert sur autoroute, il faut voir que cette opération, sa conception, les étapes stratégiques, l'articulation entre l'appui aérien et les combattants libyens, étaient à la portée d'une Europe franco-britannique même de droite, même peu mobilisée militairement. Elle n'avait pas nécessairement besoin des états-Unis pour faire les gros bras, et aurait pu même user, en faveur de la démocratie, d'une diplomatie et d'une aviation d'appui plus fine que celle qui accompagne nécessairement les lourdeurs et les gaspillages de l'US Air force. Ce sont les Français et les Britanniques qui discrètement, dès le début, ont pensé la chute de Tripoli à partir d'un appui sur les zones frontalières et montagnardes kabyles de l'ouest.

L'opération pudiquement intitulée par l'ONU « défense des populations civiles menacées de massacre » était un appui aérien dans une guerre civile à une armée populaire soulevée contre un tyran. La chute du tyran et l'instauration d'une démocratie étaient les deux buts affichés par les initiateurs de l'intervention : les gouvernements français et britannique. Quoique ces deux gouvernements aient été tous deux des gouvernements de droite néolibérale, la défense des démocraties remplaçant au pied levé des dizaines d'années de « défense des dictatures corrompues », est un tournant auquel la gauche peut donner un appui, mais sans aucune naïveté.

La démocratie, pour le système, n'est préférable à la dictature que lorsque la dictature est à bout de souffle. Le vrai défi qu'annonce la participation de l'OTAN, c'est la maîtrise des forces démocratiques libyennes de telle sorte qu'elles n'aillent pas jusqu'à revendiquer l'établissement d'une démocratie sociale et la libre disposition, dans ce but, des gisements de pétrole et des comptes en banques de Kadhafi. Celui-ci fut un temps le symbole d'un leadership arabe progressiste. Ce n'est pas parce que, comme d'autres, le pouvoir absolu l'a fait tomber dans une paranoïa criminelle, que l'élan démocratique libyen n'est pas héritier d'une pensée sociale réelle, en même temps que d'une capacité de corruption mortelle, qui elle était conforme au programme du néolibéralisme, dont l'OTAN est un « organe spécialisé ».

Quand on énonce le sigle NATO à propos des guerres réelles, de quoi s'agit-il ? Sous quelle forme ou quelle réalité contraignante doit-on se préoccuper du fonctionnement de cette organisation ? La grande viscosité du droit coutumier anglo-saxon a envahi non seulement le droit des affaires, mais le jus ad bellum et le jus in bello, et le Traité d'Alliance de l'Occident par excellence a été révisé, de facto, sans renégociation diplomatique ni révision du Traité ni votes parlementaires, par des accords sur de « nouveaux concepts » sans statut juridique, décrivant des armements, des normes d'engagement des forces, régulant l'usage technique de la violence en politique et en économie.

Ces accords qui portent sur l'usage de la force armée sont donc informels et de type maffieux – comme certains accords d'entreprises : ils créent des contraintes techniques, mais ne

comptent plus sur une définition politique contractuelle, comme celle qui reste incarnée par le texte du Traité d'Alliance aujourd'hui entièrement détourné. C'est pourquoi les bases politiques de l'OTAN sont devenues très fragiles ; du coup ses buts militaires sont flous, ses méthodes de combat sont incohérentes et ses doctrines, sans suivi stratégique dans le long terme, ne sont pas « sérieuses », comme diraient les Chinois.

Du point de vue juridique en effet, cette année, on a vu non seulement le sigle OTAN, et même deux « commandements OTAN » couvrir deux guerres, menées à bien au nom d'une « défense de la démocratie », mais dans le cadre d'une violation progressive et explicite des termes du traité d'Alliance et en mettant en œuvre des stratégies et des tactiques incohérentes par rapport aux buts affichés.

Je pense qu'il est utile de rappeler que l'OTAN n'a pas de haut commandement stratégique opérationnel et qu'en tant qu'institution, elle a toujours été incapable d'étudier ou de préconiser, depuis la fin de la guerre froide, une stratégie qui soit autre chose que celle des états-Unis, avec ses variations. Et que si ses entreprises ne finissent pas en catastrophes sanglantes, c'est grâce aux nuances et aux divergences que les alliés européens sont capables de faire peser sur les options américaines les plus absurdes. C'est ce qu'on vérifie en observant les deux guerres que l'OTAN est supposée commander en cette fin 2011.

La première guerre est la guerre d'Afghanistan

Trois paradoxes ou trois systèmes de représentations contradictoires ont présidé à l'entrée en guerre de l'OTAN en Afghanistan :

- L'Afghanistan a servi à promouvoir l'emploi de l'OTAN hors zone, comme un nouveau système de sécurité impérial US, pouvant doubler l'ONU.
- C'est la guerre d'Afghanistan, quels que soient les échecs militaires de la coalition sous commandement du CENTCOM, qui fait la promotion de l'OTAN plutôt que l'inverse.
- La guerre y aboutit presque à une condamnation de l'Air Force et du syndrome douhettiste « autistique » (refus d'engager des troupes à terre) qui avait été expérimenté par Clinton en ex-Yougoslavie et aboutissait à une impasse. C'est pourtant cette « recette » qui est reprise en Libye.

La construction de l'OTAN hors zone

Le théâtre d'opération Afghan ne correspondait pas à la zone de l'Atlantique nord, couverte explicitement par le Traité. La mission « OTAN » afghane, au début, est encadrée par la mission de l'ONU : c'est la reconstruction des éléments de souveraineté de l'État y compris son armée, après le démantèlement du pouvoir tyrannique des salafistes Taliban. Ce n'est pas la participation à une guerre interne, qui se prolonge après la victoire initiale et pour laquelle les États-Unis sont seuls à mener les opérations de guerre au nom d'une vengeance contre Al-Qaïda.

L'extension de la zone « atlantique nord » à l'Afghanistan, et donc le *glissement de l'expédition vers le statut d'une guerre défensive OTAN*, est parfaitement daté : il découle d'une décision de principe prise par le Sommet atlantique de Prague, en novembre 2002. Cette décision fondatrice, n'a pas eu l'honneur d'être considérée comme digne du titre de « nouveau concept » ; c'est une omission qui maintient cette mutation dans une certaine discrétion. Au nom de la guerre contre le terrorisme islamiste et sa tête visible Al-Qaïda, l'OTAN renforce alors une évolution vers le « systémique préemptif », mais elle débouche en outre, explicitement, vers « l'opérationnel « hors zone » ».

Le document publié à l'issue du sommet de Prague s'appuie en effet sur « la globalité » ubiquitaire de la menace terroriste, pour contourner la définition restrictive de l'aire de responsabilité de l'Alliance. Selon le communiqué de Prague, l'OTAN se donne à « relever le défi pour la sécurité des forces, des populations et des territoires de nos pays, *d'où que ces défis puissent venir* »¹². Cela signifie évidemment que le lieu d'où surgit la menace contre un membre de l'alliance fait automatiquement partie de la zone OTAN de ciblage. Comme la menace offensive et l'attaque des deux tours est issue d'Al-Qaïda, dont le siège supposé est en Afghanistan, sous hospitalité des Talibans, l'OTAN a le droit de se considérer comme attaquée depuis l'Afghanistan. Ce qui est à remarquer dans cette guerre OTAN d'Afghanistan, c'est qu'en fait la guerre a servi à faire la promotion de l'OTAN plutôt que l'inverse, et ceci malgré les échecs.

La promotion de l'OTAN comme société d'assurance globale

Pourquoi l'OTAN s'exhibe-t-elle en Afghanistan, alors que sa présence n'est pas nécessaire militairement et que politiquement elle ne correspond pas à l'unanimité requise pour une opération militaire atlantique consensuelle ? Il faut penser que cet exercice militaire confirme la définition de cette organisation du point de vue des entreprises transnationales comme une société d'assurance globale.

Il faut se poser la question non pas en termes militaires et stratégiques, car les Américains y sont clairement les seuls maîtres du jeu. Ce n'est pas l'Afghanistan qui tire avantage de la présence de l'OTAN, mais l'OTAN qui tire avantage de sa présence en Afghanistan. Cette option vise à transformer petit à petit l'OTAN en une alliance à vocation globale, pouvant organiser des guerres expéditionnaires dans le monde entier en créant l'apparence d'un consensus politique et militaire unifié par une doctrine américaine de l'ordre mondial intitulée, pour l'OTAN, « concept stratégique de l'OTAN ».

Les buts des opérations sous l'égide de l'OTAN se sont multipliés jusqu'à couvrir, par l'éventualité d'interventions extérieures ou même sans lieu d'origine assignable, une liste hétéroclite de menaces et de risques possibles, dont la nature « militaire » n'est pas obligatoire, même si elle promet des troubles politiques et sociaux¹³ :

12 *Déclaration du Sommet de Prague, 21 novembre 2002* :

§3. Rappelant les événements tragiques du 11 septembre 2001 et notre décision ultérieure d'invoquer l'article 5 du Traité de Washington, nous avons approuvé un ensemble complet de mesures fondé sur le Concept stratégique de l'OTAN, *afin de nous rendre mieux à même de relever les défis pour la sécurité des forces, des populations et du territoire de nos pays, d'où que ces défis puissent venir*. Les décisions d'aujourd'hui se traduiront par la mise en place de capacités équilibrées et effectives au sein de l'Alliance, de manière que l'OTAN puisse mieux remplir toute la gamme de ses missions et répondre collectivement à ces défis, y compris la menace que représentent le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

§4. Nous soulignons que nos efforts pour transformer et adapter l'OTAN ne doivent être perçus comme une menace par aucun pays ou aucune organisation, mais plutôt comme une preuve de notre détermination à protéger les populations, le territoire et les forces de nos pays de toute attaque armée, y compris toute attaque terroriste, dirigée de l'étranger. ... L'OTAN doit pouvoir aligner des forces capables de se déployer rapidement partout où elles sont nécessaires, sur décision du Conseil de l'Atlantique Nord, de mener des opérations soutenues, à longue distance et dans la durée ... Des forces militaires efficaces, élément clé de notre stratégie politique globale, sont indispensables pour sauvegarder la liberté et la sécurité des populations de nos pays et contribuer à la paix et à la sécurité dans la zone euro-atlantique.

13 Sources : OTAN ; Conférence tenue le premier octobre 2009 organisée conjointement par l'OTAN et le Lloyd's of London - "The world's leading insurance market", cité par Diana Johnstone, *Monde diplomatique*, 18 novembre 2009 (Compte rendu d'une Conférence organisée par les Amis du Monde Diplomatique, Nice, Le 12 novembre 2009, *L'OTAN du Kosovo à l'Afghanistan : guerres sans frontières*).

- Le sabotage cybernétique
- Les changements climatiques : montée du niveau de la mer, pénurie d'eau, sécheresse
- Le terrorisme
- Les violations des droits de l'homme
- Le génocide
- Le trafic de drogue
- Les états manqués (failed states)
- La piraterie
- Les migrations
- Le déclin probable de la production agricole
- Le contrôle des sources d'énergie

Par sa pratique d'« assureur » liée ouvertement aux garanties de tous les risques imaginables pour l'économie mondiale globalisée, l'OTAN acquerrait donc la compétence et la cohérence d'un traité d'alliance militaire - sécuritaire, tout différent de la charte de l'Atlantique Nord, sans qu'on ait besoin de réécrire et de signer un nouveau traité, avec les difficultés prévisibles en matière de débats et de ratification.

Cet objectif d'un OTAN dominant l'ensemble des tâches de l'ONU et de l'Union Européenne en matière de sécurité a été clairement conçu et organisé dès la présidence de Clinton, même si la philosophie militariste et « préemptive » et l'engagement terrestre qui soutient ses objectifs, date de la présidence de Bush jr.

C'est un processus continu, mené à bien à partir du Pentagone et de l'idée de transformation continue de la modernité militaire par homogénéisation des normes OTAN et il entraîne la projection de ce savoir faire sur le champ de bataille afghan, le seul qui soit homologué par l'ONU.

Pendant, l'apparition d'un commandement opérationnel OTAN unifié en Afghanistan est relativement tardive : « On peut réellement parler de stratégie américano-otanienne qu'à la fin de l'année 2006. En effet, l'automne 2006 marque réellement la fin du déploiement des forces OTAN en Afghanistan et la mise en place d'un véritable niveau de commandement cohérent, le quartier général de la FIAS à Kaboul. Entre temps, 2004 et 2005 constituent deux années décisives qui ont permis aux Taliban de reprendre l'ascendant sur les populations des vallées.... Le Gouvernement islamique de la République n'a pas pu bénéficier d'une police afghane suffisamment forte pour instaurer la sécurité et l'ordre »¹⁴.

Il se poursuit donc sous la présidence Obama. On note qu'elle correspond à la publication du Field Manual de Petraeus poussant, en Iraq, la mutation voulue par le rapport Hamilton-Baker vers plus de politisation des tactiques de terrain, avec des nuances mais sans rupture totale de philosophie politique et militaire car ce sont plutôt des comportements entrepreneuriaux qui dominent le marché des idées stratégiques. La nécessité d'utiliser les derniers perfectionnements comme la « Numérisation de l'Espace de Bataille » ne peut être décisif quand on sait que le fellah Taleb ou Hezbollah utilisé pour porter les messages n'a pas d'autres techniques que celle du coureur de Marathon et que, malgré tout, les derniers engagements américains ou israéliens montrent que, une nouvelle fois, « la technique prétend supplanter la tactique », à tort.

Obama, après Bush, avec une forme de réalisme, ne souhaite, en Afghanistan, comme en Iraq, pas plus que la « paix en Algérie » : une « victoire militaire » (la Bataille d'Alger) associée à une défaite politique, négociée, permettant un retrait moins minable que celui de la guerre du

14 Entretien avec Olivier Enraygues, Lieutenant-colonel, doctorant en histoire des doctrines stratégiques, *DSI, Défense et Sécurité Internationale*, n° 36, avril 2008.

Vietnam.

En Afghanistan, les terroristes salafistes, Taliban, anciens alliés de la CIA, ennemis des Soviétiques, devenus l'ennemi absolu de la démocratie néolibérale, complices et hôtes de Bin Laden, organisateur de l'attentat des twin towers, ont changé de nature depuis l'assassinat de Bin Laden.

Ils sont devenus des combattants ennemis avec qui il est normal de négocier une paix honorable, même si on continue à assumer des pertes. Cette paix américaine devrait être un compromis entre des fanatiques religieux partisans de la Charia qui se fonderont avec les nouveaux notables pro-américains, profondément convertis à l'économie de marché, non plus dans le trafic de drogue mais dans l'entreprise de détournement des fonds de la reconstruction. Ce but de l'OTAN américaine en Afghanistan est donc loin d'une victoire de la démocratie et des droits de l'homme, et en outre on peut dire qu'elle est en retard d'une révolte arabe. On y souhaite la normalisation néolibérale par la corruption, comme chez Moubarak ou Ben Ali, mais en y espérant en outre l'équivalent d'une « prompte corruption des Frères musulmans » ; tel est l'espoir brillant où le commandement soi-disant OTAN mène la guerre américaine à sa fin, avec la contribution subalterne des troupes alliées dont la France. Les sept années de guerre afghane dans laquelle la France s'est laissée piéger tardivement dans des stratégies sans issues, aboutissent à peut être moins que rien. Les savoir-faire accumulés dans certaines missions de casques bleus ou de peace-building par certains corps de l'armée de terre ont été en quelque sorte gaspillés pour ne pas dire détériorés par le commandement américain finalement dit « OTAN » en grande difficulté pour appliquer même ses propres doctrines néocoloniales dans le contexte d'une conquête financiarisée des esprits et des cœurs.

L'abandon de l'Air force en Afghanistan et sa remise en œuvre en Libye

Le troisième paradoxe c'est que la guerre d'Afghanistan avait tout même servi à dénoncer l'absurdité de la dominance des stratégies aériennes. La guerre d'Afghanistan est actuellement « finissante », sous forme d'une défaite politico-militaire, inévitable et prévue depuis longtemps, malgré la conversion des militaires américains à l'humanisme colonial (très relatif) des théories contre-insurrectionnelles de Galula, Trinquier et Lacheroy, dont le modèle, militairement « victorieux », fut admiré par le nouveau manuel de l'US Army et des marines publié en 2006 par Petraeus¹⁵. Cette réforme donna lieu en Iraq à l'adoption d'une stratégie d'afflux d'effectifs (surge) favorisant la stabilisation du contrôle et de la pacification des secteurs urbains en état d'insurrection. La recette du « surge » fut considérée comme à transférer en Afghanistan malgré les différences de terrains (urbains et ruraux) et d'histoire des mouvements locaux. Elle aboutit à une impasse, ce qui autorise à sa manière l'ouverture de négociations avec les talibans.

D'ou trois remarques sur l'articulation théorique des buts de guerres et des rapports avec les populations locales - qui n'ont jamais fait l'objet d'une théorisation OTAN, puisqu'il s'agit uniquement de guerres d'interventions américaines « néocoloniales » marquées au départ par l'unilatéralisme barbare de Rumsfeld, et que l'OTAN en tant qu'alliance des démocraties, ne peut pas soutenir.

- Sans une vision politique réelle, il est impossible (comme le tente Petraeus) de transformer une pratique intelligente de la conquête militaire coloniale, (Galliéni, Liautey) en système défensif du système colonial décadent, ni de transformer le système défensif du colonialisme décadent (Galula, Trinquier) en syndrome policier d'une reconquête répressive transnationale, intelligente n'impliquant même plus la pacification. Espérer ensuite pouvoir convaincre une

15 Cf. David H. Petraeus, James N. Mattis. FM 3-24 *On Counterinsurgency* ([Final Draft - June 2006](#))

population locale, par ces transitions doctrinaires, de l'issue heureuse de l'invasion, comme fondation d'une démocratie, c'est bien là un glissement absurde qui ne résiste pas à une critique clausewitzienne, fondée pour n'importe quel guerrier afghan, sur l'analyse des buts politiques de guerre.

- Trois ajustements tardifs et inefficaces de la grande stratégie américaine ont bien eu lieu sous la prédominance du douhettisme de l'Air Force¹⁶, transcrit à tous les niveaux d'opérations, et qui est bien un des facteurs de continuité commun aux présidents successifs. Cette dominance s'oppose à ce que la pensée européenne du maintien de la paix puisse s'incarner dans aucune des opérations instaurées sous le sigle OTAN et sous commandement de facto des états-Unis. L'autisme douhettiste explique l'inadéquation de l'imperium américain à la production politique de paix qui, en Yougoslavie en Iraq en Afghanistan, a frisé imperturbablement la catastrophe génocidaire. Certains spécialistes, dans ce contexte critique, se sont même faits les avocats d'un démembrement complet de l'US Air Force : divers lambeaux de la force aérienne, comme forces d'appui, seraient intégrés aux unités combattantes terrestres, en vue d'assurer la définition des nuances du ciblage et des frappes sous responsabilité du commandement opérationnel terrestre, réputé connaisseur du terrain.

ABOLIR L'US AIR FORCE ?

Robert FARLEY *The American Prospect*, « **Abolish the Air Force** » <http://www.prospect.org/cs/articles>

En août 2009 apparaissent certains rapports selon lesquels des officiers de l'armée de terre britannique en Afghanistan avaient demandé qu'on mette fin aux frappes aériennes américaines dans la province d'Helmand, parce que ces frappes y tuaient de trop nombreux civils. En Irak, selon l'étude des pertes civiles causées par la guerre, publiée par la revue médicale de renommée internationale *Lancet*¹⁷ les frappes aériennes avaient été responsables de quelque 13 % de ces pertes soit entre 50 000 et 100 000 morts. L'US Air Force est-elle vraiment adaptée au monde de l'après 11 septembre ? Un monde dans lequel la mission militaire des forces armées américaines met davantage l'accent sur le contre-terrorisme et le contre-insurrectionnel ? Pas très fameux. Même le nouveau manuel anti-insurrectionnel dont l'auteur est pour partie le Général David H. Petraeus, relève très précisément que l'utilisation excessive de l'*Air Force* dans un conflit anti-insurrectionnel peut mener au désastre. ... Ce que l'*Air Force* sait faire de manière autonome, le bombardement aérien, n'est pas adapté à la guerre moderne ; ce qu'elle sait bien faire – les missions d'appui tactique – pourrait être bien mieux géré par l'armée de Terre et la Marine. Il est temps de mettre en morceaux l'armée de l'air.

Mais cette inter-arméité fut déjà le propre du corps des Marines, qui possède sa propre aviation d'appui, mais cultiva, jusqu'à Petraeus, plutôt la brutalité terroriste du « hit and run » : elle n'est donc pas en soi une garantie de réforme des traditions de combat. L'exigence de l'intelligence politique du terrain pourrait aussi s'affaïsser dans l'armée de terre, grâce à l'illusion de finesse que donne l'emploi en temps réel des drones, et autres robots qui pourraient être source d'un « micro-douhettisme terrien ».

Quoi qu'il en soit, le démembrement de l'Air Force, qui aurait certainement un effet systémique sur la pensée militaire interarmes, est presque impossible à imaginer en raison de l'importance *et de l'autonomie* du lobby militaire et industriel qui soutient cette arme comme

16 Le général italien Giulio Douhet (1869-1930), théoricien de la guerre aérienne, préconise le bombardement à haute altitude pour la destruction des centres vitaux économiques de l'ennemi mais également le bombardement direct des populations civiles pour briser leur moral. Ses théories développées dans « *Il dominio dell'aria* » (La maîtrise de l'air) paru en 1921 et revu en 1927, appréciées par Mussolini, sont mises en œuvre, après sa mort, par les fascistes italiens et allemands dans la guerre d'Espagne (Guernica). Les théories de Douhet ont eu une importance déterminante sur les doctrines de l'*US Air Force*

17 Cf. "Mortality after the 2003 invasion of Iraq: a cross-sectional cluster sample survey" PDF (242 KiB). By Gilbert Burnham, Riyadh Lafta, Shannon Doocy, and Les Roberts. *The Lancet*, October 11, 2006; « The Human Cost of the War in Iraq: A Mortality Study, 2002-2006"PDF (603 KiB). By Gilbert Burnham, Shannon Doocy, Elizabeth Dzung, Riyadh Lafta, and Les Roberts. A supplement to the October 2006 *Lancet study*).

moteur de la modernité technico-militaire.

Le retour à un but politique de guerre après échec du douhettisme

Pourtant, le débat, la crise, la critique formulée très clairement dans l'armée américaine elle-même, sont bien ceux de l'absence d'un but politique de guerre clairement défini, seul à même de conditionner rationnellement les objectifs militaires et leur coordination avec les actions économiques et culturelles ayant une signification politique. Dans la guerre d'Iraq, l'*Army* a plusieurs fois, respectueusement, demandé à l'Exécutif de bien vouloir fixer en Irak des « *interagency objectives* », des « objectifs interministériels », c'est-à-dire des buts politiques de guerre, seul moyen de qualifier les succès tactiques ou stratégiques – et d'abaisser le taux de suicide chez les vétérans.

De ce côté, ni le recours hors contexte historique aux doctrines de Galula, ni le *Field Manual* de Petraeus, n'apporte en soi une réponse.

Galula, du moins, pensait que le but politique de la guerre anti-insurrectionnelle était bien le maintien de l'Algérie colonialiste dans la République Française impériale. Les actions américaines n'ont aucun but comparable et n'imposent qu'un glissement absolu vers une culture policière, pour le triomphe de laquelle ils forment une police afghane corrompue composée de paysans souvent illettrés et déserteurs potentiels. Ils espèrent qu'elle tiendra suffisamment pour leur permettre de s'esquiver.

Une orientation favorisant réellement la démocratisation du monde arabe ne peut venir que d'un pouvoir politique qui voudrait soutenir des mouvements de libération véritable et une économie dégagée des chaînes les plus lourdes de la finance globale. Ce n'est pas une question militaire c'est une question politique. Les militaires, engagés dans les guerres de répression sans fin, peuvent devenir critiques des orientations politiques sans issues élaborées par le pouvoir civil et pourraient à l'inverse se rallier pleinement aux directives politiques ordonnant des missions de *peace building*. Mais il est en fait tout à fait cohérent que les guerres déclenchées dans le système du « néolibéralisme de guerre » soient dépourvues de buts politiques au sens clausewitzien. À proprement parler il est normal qu'elles se fondent sur des buts glissants, ondoyants comme les cours de la bourse car il n'y a pas de buts politiques sans politique sociale localisée.

La fin des politiques sociales est ouvertement souhaitée par l'école néolibérale, en tout cas jusqu'à nos jours. L'empire n'a plus besoin de buts politiques de guerre (Eck) mais seulement de buts militaires de guerre (Zieux). Mais cette remarque elle-même manifeste la survie de la théorie clausewitzienne et son utilité pour la simple description critique des guerres de l'Empire Global.

Il reste à dire que les tactiques sociales, sous contrôle de l'OTAN ou de toute institution représentant la prépondérance militaire des États-Unis, deviennent automatiquement des buts de guerre purs et à sursauter devant cette énormité qui proclamerait la légitimité de toutes les guerres comme guerres civiles soumises à intervention impériale pour l'entrée pacifiée dans le libre marché mondial.

La deuxième guerre OTAN : la guerre d'intervention aérienne en Libye

C'est avec en tête tous les aléas et les impasses de la guerre américaine en Afghanistan et en Iraq qu'il faut s'interroger sur les suites de la guerre de Libye.

Déchaîné contre un ennemi clairement désigné, le tyran ex-terroriste, devenu corrompu et resté criminel, le personnage de Kadhafi, le peuple libyen s'est soulevé au nom d'un retour à

la démocratie, revendication qui secoue tout le monde arabe.

Mais la démocratie en Libye n'est pas menacée et attaquée dans un pays membre de l'alliance et l'Alliance atlantique n'est donc pas concerné, car elle n'est pas compétente, comme l'a rappelé avec une certaine ironie le gouvernement turc pour refuser de participer aux opérations OTAN.

Le « commandement OTAN » dans le cas libyen, c'est une décision d'aide technique à une coalition au départ franco-britannique puis franco- américano-britannique. L'OTAN décide en deux temps sous pression américaine, malgré la résistance de la Turquie, de prendre le contrôle de l'appui militaire à une résolution du conseil de sécurité, autorisant d'intervenir pour protéger la population insurgée par bombardements aériens - comme si cette délimitation garantissait la population civile contre les bavures inévitables :

Premier temps¹⁸ : - Après de très longues négociations un accord partiel est intervenu à l'OTAN, dans la soirée du jeudi 24 mars, sur le prise en charge par l'Alliance atlantique du commandement militaire de l'intervention en Libye. L'OTAN devait prendre le relais des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne dès le début de la semaine suivante. L'accord semblait entériné en début de soirée, mais la Turquie a manifesté, in extremis, des réticences, ce qui a entraîné une reprise des discussions. C'est la possibilité de voir se poursuivre les frappes au sol qui indispose toujours la diplomatie d'Ankara. Finalement, les 28 pays membres ont décidé que l'OTAN gérerait, à ce stade, l'embargo et la zone d'interdiction de vol. La troisième partie des opérations, c'est-à-dire les bombardements au sol, continuerait d'être gérée par la coalition.

Deuxième temps : L'OTAN a pris, jeudi 31 mars à 8 heures, le commandement de toutes les opérations menées en Libye, succédant ainsi à la coalition multinationale engagée depuis le 19 mars, a indiqué un diplomate allié. L'Alliance atlantique a la responsabilité des bombardements, jusqu'à présent assumée par la coalition menée par les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne. Sous l'autorité du grand quartier général allié en Europe, à Mons, dans le sud de la Belgique, l'opération est dirigée depuis le centre régional de commandement de l'OTAN, à Naples, par le général canadien Charles Bouchard.

L'OTAN a donc résisté moins d'une semaine à la pression américaine exigeant son implication politico-militaire directe dans le commandement et le contrôle (« C2 ») de cette opération, une tâche technique de choix et coordination des frappes que la coalition pouvait assumer mais un rôle politique qui fut considéré comme un spectacle nécessaire, même si la coordination militaire pouvait s'organiser sans cela. Là aussi, comme en Afghanistan, toutes choses inégales par ailleurs, c'est la guerre locale qui fait la promotion de l'OTAN plutôt que l'OTAN qui prend en charge la guerre.

Contrairement à ce qu'on a répété à satiété, la restriction, de la résolution de l'ONU n'interdisait pas aux coalisés de mettre des hommes à terre pour aider les opérations de bombardement, mais elle interdisait d'y projeter des unités combattantes formant force d'occupation et empiétant donc sur la souveraineté territoriale des insurgés¹⁹. Très rapidement

18 *Le Monde* 24/3 /2011 – Bruxelles (Otan), correspondant.

19 The beleaguered rebels battling Col. Muammar el-Qaddafi's forces, according to American officials". Personnels au sol. (*Le Monde*, 31 mars 2011) - Sur le terrain, de "petits groupes" d'agents de la CIA sont déployés pour prendre contact avec la rébellion et guider les frappes de la coalition, indiquent le *New York Times* et le *Washington Post* et *Reuters*. La chaîne *ABC News* assure que le président *Barack Obama* a donné l'autorisation d'aider secrètement les rebelles. Des agents de la CIA auraient participé à l'opération de sauvetage d'un des membres d'équipage d'un F-15 qui s'est écrasé à l'est de Benghazi. Le *New York Times* indique que des membres des forces spéciales britanniques et des agents du MI6 sont aussi sur place. Des personnels français également selon toute vraisemblance. « Il n'y a pas de troupes françaises déployées au sol en Libye dans le cadre des opérations de la coalition internationale contre les forces

d'ailleurs les Américains, les Britanniques et les Français ont déployé des personnels de terrain pour guider les tirs et faciliter les évacuations éventuelles de personnels « air » abattus ; plus tard, pour assister la progression vers Tripoli dans le but manifestement autant politique qu'humanitaire d'aider à la conquête de la capitale et à l'élimination du centre de pouvoir du tyran.

On peut certes saluer la prudence des membres de la coalition qui n'ont pas souhaité intervenir plus formellement à terre, bien que tout le monde s'accorde pour dire que l'intervention d'hélicoptères de combat notamment par les Français, en particulier dans la zone occidentale « kabyle » du dispositif de pression sur Tripoli, est bien à considérer comme une participation au combat terrestre, mais sans occupation.

La réticence d'une partie de la gauche à l'ensemble de l'opération s'explique surtout, à juste titre d'ailleurs, parce qu'on ne pouvait se fier réellement à l'ardeur démocratique des trois gouvernements qui organisaient l'opération de bombardement et les missions d'appui au sol et que d'ailleurs on ne le peut toujours pas. Longuement alliés fidèles de Kadhafi, comme de Moubarak et de Ben Ali, les gouvernements de cette coalition ne sont pas fiables du point de vue de l'objectif final de *refondation de la démocratie*. L'objectif de *realpolitik* fut toujours pour eux de mettre la main sur les ressources pétrolières libyennes et les comptes (gelés par l'ONU) de la famille Kadhafi, pour se rembourser des frais de la guerre et tirer avantage des contrats de reconstruction, bien plus que d'instaurer une démocratie sur la structure encore tribale de la société et sur l'économie de populisme pétrolier avare et délabrée, mais étatique, organisée par le régime paranoïde du chef. Organiser une démocratie sociale sur la base de l'idéal juvénile des combattants armés n'est pas dans le génie de la droite néolibérale.

Il n'empêche que les actions des forces armées françaises pour une fois ont pratiqué une forme d'action militaire appuyant des combattants héroïques donnant leur vie pour les libertés démocratiques et avec un succès qui ne doit pas tout aux frappes et au commandement américain, mais plutôt, discrètement, à la mise en jeu de connaissances réelles du terrain et au respect de l'autonomie stratégique des rebelles.

Le secrétaire général gonflé

Aujourd'hui que Kadhafi est renversé, certainement pas « par l'OTAN » deux conséquences extra-ordinaires sont apparentes.

Premièrement le secrétaire général de l'OTAN, M. Rasmussen se croit soudain investi du rôle de commandant en chef de la coalition et revêtu d'une quelconque autorité sur les gouvernements membres de l'alliance. Il presse les États membres de faire rapport de leurs actions en Libye. Comme le lui rappelle le ministre Gérard Longuet l'analyse du retour de mission des responsables politiques et militaires va prendre du temps et est de la responsabilité des gouvernements alliés : le secrétaire général de l'OTAN malgré les suggestions qui ont été formulées du côté américain, n'est nullement chargé, par délégation de pouvoir du Conseil d'une responsabilité politique et stratégique décisionnelle : il a montré par des déclarations publiques lors de la réunion de bilan de Bruxelles les 5 et 6 octobre 2011 un mépris ironique pour les alliés qui ont refusé de se joindre à cette opération qui n'est pas une opération de l'OTAN, puisqu'elle n'est pas issue d'une décision unanime ; il distribue des

kadhafistes », a déclaré le ministre de la défense. "Il y a une limite technique dans la résolution 1973 : « pas d'occupation au sol », a ajouté [Gérard Longuet](#) lors d'un point de presse, en rappelant avec précision les limitations formulées par l'ONU.

Cf. Mark Mazzetti and Eric Schmitt, *New York Times* March 30, 2011 "The **Central Intelligence Agency** has inserted clandestine operatives into **Libya** to gather intelligence for military airstrikes and to contact and vet.

mauvais points aux participants européens qui ont refusé de s'y joindre et il moque la longue *durée* de cette guerre de basse d'intensité, oubliant sans doute que la guerre afghane a duré dix ans malgré le commandement OTAN plaqué sur la coalition. Il ironise sur la panne de munition qui a failli intervenir et que les Américains seuls pouvaient empêcher grâce à leurs stocks.

Deuxième conséquence extraordinaire donc : le secrétaire général pense pouvoir préconiser l'idée d'un "regroupement des tâches" et d'un "partage des tâches entre alliés" sur la base d'une spécialisation permanente, objectif qui n'a rien à voir avec le principe de la décision souveraine unanime des États et représente bien l'esprit managerial qui anime la pensée opérationnelle de type capacitaire et infra politique et qui domine la relation entre les États-Unis et les alliés à travers le commandement "transformation" de l'OTAN. Il en arrive à féliciter la Grèce pour tenir ses engagements à dépenser 2 % pour sa défense et critique le peu d'enthousiasme des États pour fournir un effort militaire plus marqué malgré la crise.

La démocratisation ne va pas être facile

On voit bien par ailleurs que, pour certains réalistes, la démocratie est un sujet bien moins pressant que le contrôle des citoyens formés en bandes armées et l'instauration d'un centre de pouvoir capable de maîtriser *les membres de cette résistance populaire*, autrement dit de brider le mouvement démocratique. Or, malgré toutes les réserves contre les dangers de l'anarchie, on sait fort bien que la *démocratie* surgit toujours d'un soulèvement populaire, d'une résistance plus ou moins armée, conservant son autonomie et sa fierté militante et militaire.

C'est nécessaire, même si ce n'est pas suffisant. Il ne serait pas légitime de voir un ancien ministre de l'intérieur de Kadhafi responsable du martyre des infirmières bulgares prendre le commandement des troupes d'un « camp démocratique » visant la simple reprise en main par le système financier transnational des ressources détournées par le tyran parano.

Le sort et le contenu de la démocratie libyenne dépendront de la manière dont les combattants du soulèvement populaire seront articulés à l'organisation du régime démocratique. Ils sont assez naïfs pour croire qu'ils doivent beaucoup à la France « de Sarkozy » et seraient sans doute mieux assurés si une France non-sarkoziste prenait la responsabilité du suivi du soutien aux démocratisations arabes.

En tout cas il est probable qu'une *otanisation* du soutien à la démocratie libyenne n'a aucun sens et que seule une re-localisation de l'Union Européenne sur le thème d'une européisation anti-néolibérale de la sécurité et de la défense de la démocratie en Méditerranée pourrait encadrer une reformulation radicale des relations euro-arabes, qui ne soit pas seulement une absorption dans la domination du système financier et l'obédience à la société d'assurances globale qu'est devenue l'OTAN.

L'affaire libyenne y compris la défense future de véritables démocraties, c'est-à-dire de démocraties sociales dans le monde arabe, implique plutôt qu'on se débarrasse de la coquille politiquement vide qu'est devenue l'OTAN au service du capital financier. Décider un nouveau retrait de la France des commandements intégrés de l'OTAN, tout en maintenant l'adhésion au traité de l'Atlantique-nord serait une posture bien venue, ne serait-ce que pour récupérer, avec une certaine fraîcheur, l'imagination nécessaire pour fonder réellement une politique de défense européenne, qui prenne en charge l'affrontement aux menaces réelles qui pèsent sur l'Europe : les attaques chaotiques des « marchés » qui poussent les pays sud de l'Europe dans la guerre civile et risquent d'orienter les forces armées vers le maintien de l'ordre interne.

La campagne électorale française sera sans doute l'occasion d'éclaircir tous ces thèmes

d'avenir.

Bilan du sommet de Chicago

Olivier Kempf
maître de conférences à Sciences Po Paris,
auteur de « *L'Otan au 21^{ème} siècle* » (Artège, 2010) ²⁰

Le sommet de l'Alliance atlantique à Chicago en mai 2012 a attiré l'attention des médias français, tout d'abord parce que c'était le lieu du premier déplacement international du nouveau président de la République française. Mais c'était d'abord du sommet allié qui mérite, à ce titre, une analyse particulière, notamment sur la question de l'Afghanistan, celle de la défense antimissile et celle des capacités.

De la portée du sommet

Comme tous les dix-huit mois, les sommets de l'Alliance donnent droit aux deux mêmes éternelles conclusions : « Le sommet n'a pas réellement répondu à la question du rôle de l'Otan » et « les résultats ont été bien minces ». Or, il convient, particulièrement pour ce sommet particulier de Chicago, de comprendre à quoi servent en général les sommets, et pourquoi celui-ci s'est déroulé dans une configuration très précise qui explique la platitude apparente de ses résultats.

Avec l'après-guerre froide, les sommets se sont ritualisés pour intervenir tous les dix-huit mois : si la facilité des transports le permettait, c'était surtout pour répondre à deux objectifs précis. Il s'agit tout d'abord de permettre la rencontre en direct des exécutifs pour discuter des problèmes importants, afin de trancher régulièrement des dossiers qui s'enlisaient dans les arcanes diplomatiques des états-majors et des chancelleries. Accessoirement, il y a un effet de « diplomatie publique » pour tenir compte du nouvel environnement médiatique : montrer aux opinions publiques que l'Alliance existe et qu'elle démontre sa cohésion. Les réunions de familles, ça sert aussi (surtout) à faire des photos.

Dès lors, les sommets sont des machines bien huilées, « pré-parées » au sens strict : on y tranche relativement peu de choses car les négociations ont lieu en amont, lorsque l'échéance est un moyen d'inciter les uns et les autres à transiger. Normalement, cela suffit, sauf exception, comme par exemple les dissensions sur une éventuelle opération alliée en Irak (sommet d'Istanbul, 2004) ou le veto grec à l'admission de la Macédoine (Bucarest, 2007).

Cette année toutefois, le sommet était placé dans une triple configuration :

- il faisait suite à un précédent sommet qui avait été important, puisque les Alliés avaient décidé à Lisbonne en novembre 2010 un nouveau concept stratégique, la défense antimissile balistique (DAMB) et la réforme de structure. Par construction, le sommet suivant devait être un sommet de digestion. Certes, entre temps, le monde a connu les révoltes arabes, l'opération en Libye et la crise financière. Il n'en a pas trop été question à Chicago.
- la campagne présidentielle française, où le seul sujet de défense et de politique étrangère a été la question du retrait des troupes d'Afghanistan, d'autant que la campagne électorale n'a cessé de faire remarquer que le premier rendez-vous diplomatique du président élu serait à Chicago. Par curiosité mécanique, des gens qui se désintéressent en temps normal de l'Alliance se sont intéressés à ce sommet, ce qui a augmenté la couverture médiatique.

20 Les propos ici exprimés n'engagent aucune des institutions pour lesquelles il travaille.

- la campagne électorale américaine, encore en cours. Chicago est la ville d'origine du président Obama, en lice pour un second mandat. Le sommet devait donc être une réussite, y compris (surtout !) médiatique. Cela renforça l'attention des médias, américains cette fois.

Voilà qui explique le battage médiatique beaucoup plus fort que d'habitude, et qui tenait surtout aux circonstances plus qu'au résultat proprement dit du sommet. Le contraste entre le tintamarre et la déclaration proprement dite est d'autant plus saisissant et explique la déception d'un certain nombre de commentaires, sur l'air de « tout ça pour ça? ».

Ainsi, les deux « héros » du jour, F. Hollande et B. Obama, ne pouvaient se permettre le moindre impair : le premier en confirmant ses engagements de campagne, et notamment celui touchant au « retrait des troupes combattantes avant 2012 » ; le second en aboutissant à un résultat déminé, où tout défaut était rigoureusement banni pour éviter qu'il soit transformé en argument de campagne par l'équipe de Mitt Romney. D'ailleurs, la campagne américaine est vite passée à autre chose.

Toutes ces raisons expliquent le contraste entre une déclaration assez lisse et le *show* assez brillant. Toutefois, le sommet n'est pas aussi insignifiant qu'il y paraît, car il emporte quelques options qui ne sont pas négligeables, même s'il faut les lire entre les lignes, ainsi que le suggère excellemment Vivien Pertusot²¹.

De l'Afghanistan

Un des grands sujets de Chicago était l'Afghanistan. Certes, tous les principes avaient été énoncés lors du sommet précédent, et notamment la décision du retrait en 2014. Mais le sujet revenait au-devant de l'actualité en posant la question de ses modalités. Vu de France, l'intérêt était d'autant plus vif que la date du retrait français constituait un des marquants entre les deux candidats à l'élection présidentielle. Pourtant, on doit s'intéresser à l'Afghanistan non seulement pour les modalités du départ, mais aussi pour la question du financement après 2014, et celle de la présence occidentale à l'issue.

S'agissant du retrait, les analystes français ont très tôt expliqué qu'un retrait de toutes les troupes d'ici la fin 2012 n'était pas possible notamment pour des raisons logistiques. Cela avait entraîné l'évolution de François Hollande qui dès mars 2012 parlait du retrait des troupes combattantes. Pourtant, vu de l'Alliance, là ne se situait pas l'enjeu, qui consistait à empêcher une course au retrait. La décision française aurait pu servir de prétexte à des retraits anticipés d'autres contingents : les Espagnols ou les Italiens ont d'ailleurs été observés avec attention, mais Washington a fait en sorte que le cas français reste une exception.

D'une certaine façon, pour la FIAS, le retrait français présente même un avantage logistique : puisqu'il aura lieu en 2013 cela allègera le reste des opérations de désengagement en 2014 et après. La question est d'autant plus sensible que les négociations se déroulaient simultanément avec le Pakistan pour la réouverture des routes terrestres vers le port de Karachi. L'obtention d'un accord de principe avec Karachi est un des autres résultats, discrets, intervenus en marge du sommet.

Cela nous amène au deuxième sujet, celui du financement. En effet, les Américains estiment qu'il faut subvenir au fonctionnement de l'Armée nationale afghane (ANA) après 2014 pour permettre à l'Afghanistan « indépendant » de rester un Etat stable. Les stratèges pensent bien

21 Vivien PERTUSOT, « OTAN : le sommet des grandes questions à venir », *Actuelles de l'Ifri*, 23 mai 2012, en ligne sur <http://ifri.org/index.php?page=detail-contribution&id=7148>, accédé le 25 mai 2012.

sûr à l'expérience de M. Najibullah, le dirigeant afghan mis en place par les Soviétiques en 1989, et qui resta au pouvoir jusqu'en 1992 : sa chute intervint quand les Russes cessèrent de payer. Autrement dit, pour les Occidentaux, il s'agit de payer suffisamment longtemps pour que le gouvernement afghan en place 2014 tienne assez. Son éventuelle chute au bout de quelques années ne serait plus de la seule responsabilité des Occidentaux. Il est donc important de garantir une stabilisation suffisante en 2014 et 2015 au moins.

Il reste la question du coût. L'ensemble des forces de sécurité afghanes (armée + police + divers) atteint aujourd'hui environ 350.000 hommes. Les Etats-Unis prévoient un besoin de 230.000 hommes en 2015, pour un budget estimé à 4 milliards de dollars. Les États-Unis contribueront à hauteur de 2,3 milliards de dollars et l'Afghanistan versera 500 millions de dollars. Il reste donc un peu plus d'un milliard de \$ à trouver. Les alliés en ont admis le principe à Chicago, mais aucune répartition n'a été donnée : ce n'était pas l'objet du sommet mais la question reviendra à l'ordre du jour, par exemple au cours des prochaines réunions ministérielles alliées. Et elle sera sensible, compte-tenu de la crise économique en Europe et de la déflation budgétaire de défense constatée depuis quelques années. Les négociations seront âpres, mais feutrées.

Le troisième enjeu consiste à savoir l'accompagnement qu'on laissera après 2014. A Chicago, les alliés annoncent qu'ils resteront sous une forme différente. Au-delà de l'effet d'annonce, plusieurs questions se posent : En clair, s'agit-il seulement de « formateurs » ou aussi de « forces spéciales » (ce que semblent demander les Américains à certains de leurs alliés) ? et, incidemment, sous quelle structure agiront-ils : une structure Alliée (et pour cela, on pense à la déjà existante Mission de formation Otan en Afghanistan, NTMA) ou une structure particulière (et l'on pense à la déjà existante Opération Liberté Immuable, OEF), ou encore un autre cadre ? Là encore, peu d'informations ont été rendues publiques et la France a conservé pour l'instant une attitude prudente : la négociation n'a pas encore commencé et puisque ce n'était pas l'objet, il a été jugé utile de donner du temps au temps. Il reste que la question occupera les esprits au cours de l'année 2013.

De la défense antimissile

Comme prévu, les alliés ont déclaré que la défense antimissile balistique avait atteint sa « capacité opérationnelle intérimaire ». Cela correspond, fort logiquement, à « l'approche adaptative phasée » qu'avait annoncée Barack Obama lors de sa prise de fonction, pour sortir (déjà) de la crise américano russe sur le bouclier anti-missile. Il s'agit donc d'une première « phase ». On s'aperçoit qu'elle couvre une petite partie du territoire de l'Alliance (concrètement, la partie sud-est de l'Europe) à partir d'un grand radar installé en Turquie, et de missiles SM3 qui seraient tirés de navires américains patrouillant en Méditerranée. Un centre de contrôle et de commandement (la vraie couche « Otan ») serait installé à Ramstein.

Il reste que l'affaire suscite plusieurs questions. En effet, à Lisbonne, la DAMB avait été promue au moyen d'un récit qui affirmait trois qualités : 1/ qu'elle ne coûterait pas cher (environ 200 millions à payer à 28 sur dix ans...) 2/ qu'elle associerait les industriels européens 3/ qu'elle serait établie en coopération avec la Russie.

Or, ces trois arguments paraissent bien peu solides, deux ans après. En effet, la question du coût apparaît crûment : cela coûtera beaucoup plus cher que 200 M€ (en fait, il faut parler en milliards) alors que les budgets sont partout en baisse. Surtout, l'association d'industriels européens laisse à désirer. Enfin, chacun a vu que les Russes persistaient dans leur hostilité au projet, ce qu'ils avaient signifié par l'absence au sommet de Vladimir Poutine.

En fait, l'otanisation du bouclier avait été le moyen de surmonter la première crise sur le bouclier antimissile qui était intervenue en 2007. Pourtant, les Européens ont finalement l'air

de regretter la ligne Bush d'alors, qui était simplement bilatérale : le bouclier était une affaire américaine pour satisfaire à des objectifs américains, utilisant des moyens américains (industriels et financiers) sur la base d'accords bilatéraux entre Washington et tel ou tel pays. Et l'Otan qui était apparue comme une solution ne l'est finalement pas autant qu'on le croyait. Sur la question de la DAMB, remarquons enfin les critères énoncés par le nouveau président de la République française : en effet, la France doit définir sa position stratégique sur la question, et elle tergiversait entre les partisans d'un investissement (y compris par le développement d'une filière nationale) qui ne veulent pas se laisser distancer dans la sorte de course technologique à l'espace qu'est la DAMB, et les tenants d'une grande prudence qui se méfient de l'effet d'éviction et se rappellent l'échec soviétique lorsque Ronald Reagan avait lancé, en son temps, l'initiative de défense stratégique.

Le président a énoncé quatre critères : Le premier selon lequel la défense antimissile « *ne peut pas se substituer à la dissuasion nucléaire mais doit en être le complément* ». Il faut ensuite que « *nos industriels soient directement intéressés à la réalisation des équipements nécessaires* », qu'il y ait un « *contrôle politique de son utilisation* » tout en veillant à ce qu'il y ait « *une maîtrise des coûts pour qu'il n'y ait pas de dérive financière qui serait d'ailleurs insupportable pour les budgets des pays de l'Alliance* ». La question du « *contrôle politique* » paraît centrale, car elle suggère une voie autonome minimale. Il reste à trancher de l'étendue de cette voie autonome. Ainsi, une petite évolution, qui devra être confirmée dans les mois à venir par de vraies décisions plus explicites.

Signalons enfin que le sommet fut l'occasion de rendre publique la « *revue de la posture de dissuasion et de défense* ». Il faut y noter la perception anglo-saxonne de la dissuasion, qui est globale quand, pour la plupart des esprits français, elle est nucléaire. Ainsi, la déclaration évoque les contributions des forces nucléaires, des forces conventionnelles²² et de la défense anti-missile, chacune contribuant à sa place à la posture de l'Alliance. Cela vient confirmer une vision traditionnelle et qui avait d'ailleurs été marquée par le concept stratégique de 2010, le point clef étant la complémentarité, déjà évoquée, de la dissuasion nucléaire et de la DAMB. Ainsi, ce document ne bouleverse pas les options stratégiques précédentes.

Des capacités.

Les capacités constituent une question récurrente de l'Alliance. Cela fait en effet plus de dix ans que l'Alliance multiplie les initiatives capacitaires : Initiative sur les capacités de défense de Washington (1999), Engagement capacitaire de Prague (2002), Directive politique globale (2006). Sans grand succès, il faut bien en convenir, car il s'agissait toujours de solutions au sempiternel problème du partage du fardeau (*burden sharing*) qui traverse l'alliance depuis les années 1960.

En février 2011, le secrétaire général propose ainsi une « *défense intelligente* » (*smart defense*). La *smart defense* annonce trois principes : priorisation, coopération et spécialisation. La priorisation vise à se concentrer sur les « *capacités* » les plus indispensables à la défense. On devine là la prévention contre de nouvelles menaces, même si ce n'est pas dit expressément, ce qui induit donc un prisme technologique qui n'est pas anodin. La coopération n'est pas nouvelle : il s'agit comme autrefois d'affirmer qu'à plusieurs, on fait plus et mieux que tout seul. Enfin, la spécialisation constitue la vraie nouveauté, puisqu'il s'agit de permettre aux nations de se concentrer sur certains segments, ce qui suppose, on

22 A noter que le CICDE vient d'ailleurs de publier une « *réflexion doctrinale* » intitulée « *Intimidation stratégique* » qui décrit cette « *dissuasion conventionnelle* » à la française. CICDE, [RDIA 006](#), Intimidation stratégique, 26 janvier 2012.

l'aura compris, une vraie confiance mutuelle. Le processus est congruent (à la fois concurrent et complémentaire) de l'initiative de mutualisation et de partage (*pooling and sharing*) lancée, à peu près en même temps, par l'Union européenne et son Agence européenne de défense (AED).

A Lisbonne, une dizaine de projets ont été annoncés : Interface universelle d'armements, Robots de déminage, Pool d'avions de patrouille maritime, Stocks multinationaux de munitions, Centre de formation multinational de l'aviation, Mise en commun de modules de santé, Logistique pour le ravitaillement en fuel, Maintenance des véhicules blindés, Groupe de spécialistes déployables : on le voit, rien de vraiment sensationnel.

On s'attardera en revanche sur le projet de Reconnaissance, surveillance et renseignement conjoint (*Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance – JISR*). L'objectif est de renforcer la coopération entre les instruments nationaux et de l'OTAN (comme les AWACS et l'AGS²³), des programmes communs de formation et d'éducation pour les spécialistes du renseignement. Le projet est conduit par la France et les USA. Il s'agit bien sûr d'une des leçons apprises du conflit en Libye, mais on peut y voir deux autres significations : d'une part, que le projet soit conduit par Paris et Washington illustre la confiance des Etats-Unis envers la France, sur cette question sensible du renseignement. D'autre part, ce projet est à relier au projet AGS (surveillance aérienne de l'espace terrestre) qui a été adopté par l'Alliance mais sans la participation de la France. De façon subtile et diplomatique, le projet JISR affiche la bonne entente franco-américaine qui n'est pas ternie par le différend sur l'AGS.

En conclusion,

on remarquera qu'il n'y a pas de grands développements de politique internationale : la brièveté du paragraphe sur la Syrie illustre la réticence de l'Alliance sur la question. La question de l'élargissement est évoquée de manière convenue. Enfin, la grande politique de partenariat, qui était sensée illustrer la nouvelle mission de « sécurité coopérative » énoncée par le concept stratégique, ne donne pas lieu à de grandes avancées.

Le sommet de Chicago a été sous contrôle, sans laisser transparaître les difficultés stratégiques du moment, sur l'avenir du modèle expéditionnaire, sur le recentrage géographique de l'alliance, sur les priorités budgétaires de défense. L'Otan confirme son rôle de boîte à outil pratique, mais elle ne semble plus être au cœur des préoccupations. Elle n'est pas un problème, elle peut encore être une solution.

23 *Air Ground Surveillance system* : système aérien de surveillance terrestre. A l'origine composé de deux segments, des drones américains Global Hawk et des systèmes embarqués sur plateforme Airbus, il a été réduit au seul drone pour des questions de coût, ce qui a suscité l'opposition de la France qui a refusé d'y prendre part (tout comme le Royaume-Uni). Le système AGS a été officiellement agréé à Chicago.

Une OTAN « rénovée » pour quels objectifs ?

Jacques Le Dauphin
directeur de l'Institut de documentation et de recherche sur la paix,
collaborateur de la revue *Recherches Internationales*

Que penser du sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Chicago les 20 et 21 mai 2012 ? Le lieu décidé par le président Obama lui-même, la participation des chefs d'État et de gouvernement, non seulement des 28 pays membres, mais aussi de ceux de 30 autres pays donnent à ce rendez-vous un relief particulier. C'est, avoué ou non, la volonté de promouvoir une nouvelle alliance transatlantique, qui outre le sigle, n'aurait que de très lointains rapports avec celle qui existait depuis des décennies. Il s'agit de faire de l'OTAN un acteur clé de la vie internationale.

AFGHANISTAN

Dans cet esprit le sommet avait porté à son ordre du jour, la situation en Afghanistan, après dix ans d'intervention militaire de l'OTAN ou plus précisément des modalités d'un retrait qui s'avère urgent. L'intervention s'est abîmée dans les montagnes afghanes et révélée un immense borborygme. Le retrait en lui-même ne posait pas problème, car tout le monde veut voir l'OTAN quitter l'Afghanistan au plus vite, mais une question se posait, comment éviter que le retrait soit considéré comme une débandade, un échec portant atteinte à la crédibilité de nouvelles opérations que 'l'OTAN serait susceptible de mener à l'avenir. C'est pourquoi, la nature et le rythme de ce retrait ont posé et posent encore aujourd'hui questions. Transférer purement et simplement les moyens à l'armée et la police afghane n'est pas sans susciter inquiétudes pour l'avenir du pays et la stabilité de la région. A Chicago, de manière générale le retrait des forces combattantes fut fixé à 2014, sans incidences notables de la décision française de retirer ses propres troupes fin 2012. Pour ce qui concerne l'évolution ultérieure des forces d'assistance sur le terrain elles se maintiendront, durant des délais qui restent à fixer. Le coût de cette assistance est évalué à 4,1 milliards de dollars (pour la France l'évaluation est fixée à 150 millions d'euros). Outre les mesures d'assistance d'autres mesures sont envisagées pour garder le pays sous influence. Ainsi les présidents Obama et Karzaï ont signé un traité qui autorise pour plusieurs années, l'usage du territoire afghan par les troupes américaines. Le secrétaire général, Anders Fogh Rasmussen, n'a-t-il pas affirmé à maintes reprises que l'avenir de l'OTAN se jouait en Afghanistan.

L'expérience afghane n'est pas sans susciter réflexions chez les membres de l'Organisation et les « partenaires » qui ont signé des accords de coopérations. Une réflexion d'autant plus vive lorsque l'on sait que cette guerre a été initiée par les États-Unis, lesquels pilotent l'évolution de l'Alliance vers une nouvelle configuration. La politique militaire américaine actuelle, celle de la « Quadriennial Defense Review » 2010, actualisée et présentée dans ses grandes lignes en janvier 2012 par le président Obama, sous l'intitulé « New strategie guidance ». Cette politique traduit au plan stratégique un déploiement dans la région Asie-Pacifique et dans le Grand-Moyen-Orient ; C'est dans ces deux directions que les États-Unis souhaitent voir s'orienter l'activité de l'OTAN ; A ce sujet Ben Rhodes ,conseiller au Pentagone, a souligné qu'en organisant ce sommet sur le sol américain, le président Obama voulait montrer à quel

point les États-Unis intègrent l'OTAN dans les projets d'avenir de la politique américaine. » De son côté le président Obama a déclaré .que « *la mission historique de l'OTAN en Europe était désormais accomplie et qu'elle se devait de trouver d'autres missions* ». D'autres déclarations n'hésitent pas à présenter l'OTAN comme un « *multiplicateur de puissance* » pour les États-Unis ; un tel positionnement suscite pour le moins réserves, sinon hostilités chez les partenaires, bien que les divergences soient le plus souvent occultées dans les déclarations officielles . Pour autant les contradictions sont réelles. Du côté des pays membres, si le leadership américain ne semble pas poser de problèmes majeurs, au sein de l'Organisation, l'accord entre les deux rives de l'Atlantique est de moins en moins automatique, du fait de la disparition de la menace majeure qui avait soudée certains d'entre-eux. Ils s'interrogent aujourd'hui s'il ne convient pas de faire rentrer le génie dans la lampe, pour se replier sur les missions strictes de défense des alliés à l'origine de l'alliance, dans l'esprit de la Charte transatlantique. L'accord est moins automatique du fait aussi de la multiplication des membres, laquelle dilue les liens d'entre-eux avec les États-Unis. Il reste que des tendances, centrifuges, centripètes se manifestent, souvent simultanément, rendant plus difficile la perception. Par ailleurs depuis la fin de la guerre froide, l'Otan a noué des coopérations avec plusieurs pays de différents continents (partenariat pour la paix ; dialogue méditerranéen initiative de coopération d'Istanbul). Ces coopérations n'ont guère dépassé le stade du principe et sont peu fiables, pourtant un chapitre entier du concept stratégique y est consacré ; A Chicago des mesures ont été envisagées, dans une démarche qui rejoint sur le fond la vision américaine « global partnership », en tendant, tout en rassemblant un maximum de pays à moduler leur intervention directe au fil des événements. Même conçu à la carte ce type de coopérations ne semble pas avoir le vent en poupe.

Bouclier antimissiles

Il semble important de discerner les contradictions spécifiques de l'OTAN, en lien avec les rapports internationaux car elles conditionnent l'approche de nombreux problèmes, en particulier ceux abordés lors du sommet de Chicago. C'est le cas en particulier du bouclier antimissile, voulu et dirigé par les États-Unis. Le principe de ce bouclier a été adopté lors du sommet de Lisbonne, mais visiblement la réalisation s'avère ardue. C'est pourquoi le secrétaire général a lancé l'idée d' « une capacité opérationnelle intermédiaire ». De nouveau, plusieurs pays européens ont exprimé leur réticences vis-à-vis d'un projet aussi coûteux, dont l'utilité reste à démontrer, d'autant que pour certains d'entre-eux, comme la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, ils accueillent sur leur sol des bombardiers américaine Russie a manifesté son hostilité à un projet qu'elle considère comme une menace pour sa sécurité, d'autant que l'OTAN s'est déclarée déterminée à rester une alliance nucléaire. Le relationnel OTAN-RUSSIE s'en trouve affecté ; L'absence du président Poutine à Chicago en a été le reflet. D'autres questions importantes mériteraient d'être aussi développées, mais le format réduit de l'article ne le permet pas.

L'OTAN a peiné à gérer la fin de la guerre froide où se fondait son existence. A-elle pour autant trouvé une place crédible dans la nouvelle donne internationale, Quelle place peut-elle occuper au plan international ? Une question revient, tenace : à quel rôle peut prétendre une telle organisation ? Son comportement agressif, unilatéral dans les questions internationales brûlante, y compris dans l'application des résolutions du conseil de sécurité tend bien évidemment à la discréditer et à la rendre dangereuse aux yeux du monde. Sa prétention à se substituer à l'ONU qui, elle, détient une vraie légitimité, par les normes fixées par la Charte des Nations Unies est vigoureusement condamnée. C'est pourquoi de larges secteurs de

l'opinion publique internationale, non seulement contestent son action, mais demandent de plus en plus sa dissolution. Les manifestations qui se sont déroulées dans le monde, y compris à Chicago, que l'on aurait grand tort de sous-estimer, en sont l'illustration.

Faire de la paix un droit humain ? Une nécessaire évidence !

Aspects théoriques et réflexions pour la future constitution genevoise

Christophe Barbey
juriste constitutionnaliste, animateur de l'APRED,
institut participatif pour une non-violence politique

« La paix est un bonne chose. Et il est possible de la favoriser »
Federico Mayor. Ancien Directeur de l'UNESCO .

Introduction

Il est dans la nature humaine de choisir entre la paix ou la violence . La construction de la paix se fait dans les esprits , dans les cultures et dans les méthodes . Et c'est là, dans les méthodes de la paix, que notre époque crée les références et les jalons du futur, les bases saines d'un avenir pour l'humanité.

Le droit humain à la paix répond à une double exigence méthodologique : celle de la pensée, en accord avec sa mise en œuvre.

- ▶ Le droit humain à la paix se fonde sur une valeur humaine intelligible, nécessaire, durable, universelle et préexistante à son énonciation : la paix.
- ▶ Le droit humain à la paix trouve ou propose pour cette valeur une application pratique, en s'intégrant à l'ordre sociopolitique existant, en s'y adaptant ou en l'adaptant si besoin. Reflet de notre temps, le droit humain à la paix crée ainsi une réflexion sur notre avenir et des méthodes pour le garantir.

Théorie générale

A. Quelques réflexions sur la paix et ses mécanismes

La paix est à la fois atavique et historique, instinct et construction humaine. Il n'y a pas de vie sans paix.

Quand bien même la paix n'est pas toujours complète, et de loin, c'est d'abord dans des espaces et des moments de paix que la vie se développe et prospère, perdure. Pour naître et grandir, pour se sustenter et se reposer, il faut à l'être humain de la paix. Pour apprendre, réfléchir et créer, pour partager, pour faire l'analyse de ce processus de progrès et si besoin y revenir, pour s'améliorer, la paix est nécessaire à toutes et tous. La paix est utile et agréable, elle est souvent vitale. C'est aussi dans un espace de paix que se créent et se partagent l'amour et l'environnement social qui donnent naissance à de nouvelles vies ; perpétuation de l'espèce et accueil des générations futures sont difficiles à concevoir sans paix. Et c'est cette même sociabilité qui permet aussi, ensuite, d'accompagner ces vies naissantes, de les protéger et de les guider jusqu'à leur maturité, jusqu'à leur plein épanouissement. Epanouissement qui à son heure est aussi, on l'espère, un acte de paix et de partage. Ainsi, la paix précède – comme la vie elle-même d'ailleurs – son explication et sa connaissance, sa pratique. Ce qui ne rend pas pour autant cette pratique de la vie et de la paix moins nécessaire. Et c'est bien en prenant conscience non-seulement de la valeur de l'existence et mais aussi de l'importance de la paix pour une existence heureuse et digne, que l'on fait le choix – hautement politique ! – de la vie et de sa continuité, et de la paix qui leur est essentielle. C'est la paix – dans toute sa plénitude ! – qui offre la plus haute

probabilité, les possibilités les plus certaines pour perpétuer la vie et l'espèce humaine, dans toute leur possible éternité.

Au départ simple outil de survie individuelle, la paix devient une composante sociale de l'existence, puis une exigence, un mécanisme politique nécessaires à la survie et à l'avenir de l'humanité. Si la paix préexiste à son explication, peut-on néanmoins la définir ? Il faut comprendre alors que la définition de la paix que chacune et chacun se donne, aura une influence directe sur la façon dont chacune ou chacun met en œuvre, et donc réalise la paix. On voit là une des particularités de la définition de la paix : la définition doit elle-même être pacifique pour que soit pacifique sa mise en œuvre. Deuxième particularité de la définition, elle ne saurait se satisfaire de son contraire, la paix n'est pas qu'absence de guerre ou de conflit, elle est aussi harmonie, prévention et solution heureuse en cas de difficulté.

Le droit humain à la paix trouve sa première raison d'être : par sa dimension symbolique et philosophique, il offre à tout être humain une référence – officielle mais personnelle – référence, utilisable, sur la nature et le rôle de la paix, sur la façon de la réaliser. Le droit humain à la paix est non-seulement reconnu par et pour l'individu, il est mis en œuvre par lui.

B. Quelques réflexions sur les structures sociopolitiques

Construites au fil du temps, les structures sociopolitiques de l'humanité sont sensées garantir la paix, la prospérité et la durabilité de l'espèce humaine comme de l'individu, par le bien-être, la participation et l'épanouissement de toutes et tous.

Ces structures continuent à évoluer et c'est heureux, car le bilan au regard de l'histoire récente pourrait être meilleur. Même si elle progresse, l'humanité est encore assez loin de la dignité qu'elle souhaite offrir à tous ses membres.

D'importants accomplissements ont néanmoins été réalisés, notamment dans le domaine de la démocratie, laquelle équilibre et contrôle non-seulement les pouvoirs par la traditionnelle « séparation des pouvoirs », mais aussi grâce à la dynamique des droits fondamentaux, en offrant la possibilité de faire vérifier l'action de l'État par chaque individu. Au contrôle et à l'équilibre des trois pouvoirs traditionnels (législatif, exécutif et judiciaire), le souverain démocratique ajoute désormais avec les droits fondamentaux de nouvelles possibilités pour s'assurer que l'État est bien au service de la population, de toute la population.

Un domaine échappe toutefois encore assez largement à cette relation dynamique entre la personne humaine et ses autorités : le monopole de l'État sur l'usage de la force.

Dans le domaine des relations internationales, hormis une éventuelle intervention de l'ONU, ce monopole est encore quasiment exclusif. Certes, l'État est soumis au droit international, lequel a la paix pour objectif. Les résultats sont toutefois encore insuffisants, les difficultés d'application nombreuses, les violations extrêmement dommageables tant en termes de coûts humains que par l'ambiance de violence armée qu'elles créent au sein de l'humanité.

Dans le domaine de la sécurité intérieure aux États, les droits humains ont permis de sérieux progrès, un meilleur contrôle de la police et un meilleur respect des droits des personnes, mais il reste à faire. Dans le domaine international, le concept de « sécurité humaine », permet de faire de la sécurité un outil au service de la personne, mais là aussi il reste à faire. Le concept de paix et surtout de droit à la paix, de droit humain à la paix, droit qui « chapeaute » et lie les domaines interne et international, doit permettre, par sa reconnaissance et son application systématique de faciliter les progrès vers une paix effective et durable, à tous les niveaux de la société.

Après sa valeur symbolique, le droit humain à la paix trouve là sa deuxième application, peut-être la plus importante : il permet, si besoin, de vérifier le juste usage de la force, mais surtout il permet de faire progresser la capacité de l'État à faire avancer la paix et les méthodes de la paix, justement pour ne pas avoir à faire usage de la force. Le droit de l'homme à la paix offre ainsi un contrôle démocratique supplémentaire sur les méthodes de l'usage de la force.

C. Quelques réflexions sur les structures socio-juridiques

Toutes les relations humaines, qu'elles soient basées sur le fait de l'État, sur l'autorité parentale ou pédagogique, sur des relations familiales ou d'amitié, qu'elles soient dues au hasard ou qu'elles se produisent pour des questions de ressources (par l'échange de biens, de savoirs, de services ou d'argent), qu'elles se produisent dans un cadre libre ou déterminé, toutes ces relations restent des relations, humaines, basées sur des valeurs et des compétences, parfois accompagnées de préceptes ou de régulations et débouchant sur des moments et des résultats plus ou moins heureux. Le bon déroulement de ces relations et la prévention des incidents, voire le rétablissement de ce bon déroulement en cas de difficultés requièrent des dynamiques de paix et de construction sociale. Ces mécanismes sociaux doivent idéalement permettre la prévention et le rétablissement du lien social et cela sans dommages supplémentaires (si ses dommages sont évitables) et tant que faire se peut à la satisfaction de toutes les parties présentes. Dit autrement, si le conflit n'est pas générateur de plus d'expérience et de prévention (et donc de bonheur), s'il n'est pas restaurateur de paix et de justice et créateur d'expérience, s'il n'a pas pu être évité puis résolu, il ne peut que s'aggraver, ne serait-ce que du risque de le voir se reproduire.

A condition d'accepter que le droit humain à la paix a aussi une fonction dans les relations entre les individus et avec ou entre les groupes sociaux, et qu'il a une influence sur la façon dont les conflits sont abordés, gérés, résolus et dépassés, le droit humain à la paix trouve là deux applications de plus. Par sa valeur symbolique et en tant que norme sociale, il incite à la prévention et la résolution pacifique de tous conflits pouvant survenir avant qu'ils ne se produisent. Par sa finalité, il propose des méthodes concrètes et non dommageables pour gérer le dit conflit. Les dites méthodes, en n'ajoutant pas de fardeau supplémentaire au poids du conflit facilitent la transformation de celui-ci en une expérience bien comprise, génératrice de de savoir, de prévention et d'humanité.

Théorie juridique

A. Théorie générale

Les fonctions du droit sont multiples, mais toutes sont en lien avec l'être humain et, on l'espère, en lien avec le respect qui lui est dû. Philosophiquement, les fonctions du droit couvrent tout le spectre de la connaissance et de la pratique humaine : recherche, vérification, proclamation, organisation et mise en œuvre de la vérité, dans la réalité humaine et naturelle. Mais si la vérité n'est pas unique, le droit prétend pourtant, dans certains domaines, à une application universelle. Le droit, par des méthodes souvent très élaborées et plus ou moins participatives (la démocratie) commence donc par une fonction théorique : l'édiction de normes, lesquelles se posent ou s'imposent comme exemples ou comme principes. Le droit règle ensuite sa propre organisation, celle de l'État. Puis il régit la mise en œuvre des normes par des méthodes incitatives ou obligatoires, voire coercitives. Dans la mesure où le droit ne peut entièrement se contrôler lui-même et dans la mesure où il n'est pas possible, pour celui qui l'édicte, l'applique ou le contrôle, au sein même de l'État, d'être toujours et pleinement au service de la personne humaine, de toute personne fût-elle la plus digne, la plus humble ou la plus réprouvée, il appartient alors à la personne humaine elle-même et à elle seule en dernier ressort, de faire valoir ses droits et de préserver ainsi sa paix et sa liberté, et celles des autres.

Face à une telle emprise du droit, mais face à son évolution aussi, il apparaît logique d'instituer non-seulement un contrôle – tout aussi universel que le droit : celui de la personne humaine – sur le droit lui-même, mais aussi et surtout il importe de créer un moyen de contrôle sur la méthode d'application du droit et sur l'évolution de celle-ci.

Le droit humain à la paix trouve là encore une application nécessaire, car si le droit entend maintenir ou renforcer sa légitimité au service de la personne humaine, des institutions et de

l'humanité, il ne peut le faire, dans un esprit de proportionnalité, qu'en utilisant, en toute efficacité, la méthode la plus préventive et la plus douce possible. C'est le droit humain à la paix qui permet de s'en assurer.

B. Les droits humains

L'histoire des droits humains est celle de la création et de l'évolution d'un équilibre entre d'une part les détenteurs de la puissance publique ou économique et d'autre part la population dans son ensemble, chaque personne sans exception.

Le droit humain à la paix, en touchant aux moyens et à la finalité de la puissance publique participe à la légitimité, à la stabilité et au progrès de cet équilibre au service de la personne. Le droit humain à la paix s'applique aussi aux droits sociaux et économiques. La paix sociale repose sur un équilibre fragile et ne saurait faire l'impasse d'une réflexion sur une gestion et une répartition durable et équitable des ressources de l'humanité. Gestion et répartition qui sont seules à mêmes de garantir une paix durable dans le respect des générations futures. Le droit humain à la paix permettra à cette réflexion (de philosophie économique qui a causé tant de souffrance dans la seconde moitié du vingtième siècle) de tenir compte de chaque personne, mais aussi on l'espère de se faire sans violence.

Les droits humains sont parfois classés en « générations » de droits . La première étant celle de l'abstention par l'État, de l'interdiction qui lui est faite de violer ou de porter atteinte au droit protégé (ex : droit à la vie, à la liberté, à la propriété, de réunion, à la vie privée, garanties judiciaires, etc.). La deuxième génération de droits porte sur des prétentions face à l'État (droits sociaux, minimum vital, travail, logement, santé, éducation, etc.). La troisième serait des droits de solidarité (environnement, développement et paix, etc.). Plus rare, une quatrième génération inclurait des droits nécessaires à la survie de l'espèce humaine.

Comme nous allons l'évoquer, le droit humain à la paix est probablement, même si de façon discrète, déjà présent dans les droits de la première génération. Toutefois au sortir de la seconde guerre mondiale, au début de la guerre froide, alors que les armées sortaient d'un affrontement majeur pour entrer dans une latence potentiellement plus dangereuse encore, les auteurs des textes qui fondent les droits humains ne pouvaient guère faire mieux que d'être discrets sur la question de la paix. Ne serait-ce que faute de moyens concrets, encore à créer, pour la faire prévaloir ou pour ne pas heurter de fronts des armées et des États encore très imbus de leurs puissances et prérogatives, en partie légitimes, du moins à l'époque. Heureusement, les temps changent et les moyens de la paix semblent devenir progressivement une réalité plus probable . Il est donc temps, à notre avis, de mettre le concept de droit humain à la paix en lumière ! Et en application...

C. Anthropologie juridique du rôle de l'État face à la paix et à la violence

Comme le dit le « Manifeste de Séville sur la violence », « la paix ou la violence » est une question de choix.

Mais qui dit choix dit aussi orientations, cultures et outils permettant, facilitant un choix plutôt qu'un autre. La culture de la guerre est dans une large mesure réprouvée, la guerre elle-même est interdite . Reste à les remplacer par une culture de la paix, y compris par une culture juridique de la paix. Et qui dit culture dit participation populaire. Les liens entre le droit et la paix se doivent donc de passer par une connaissance de la paix et par un outil d'action au service de la paix, efficace et universel, disponible pour la population.

Les théoriciens de la violence distinguent trois types de violences : 1) Les violences directes. Un enfant est maltraité. 2) Les violences structurelles. Un enfant souffre de malnutrition ou d'inculture en raison de structures sociales qui ne permettent pas de répondre à ses besoins essentiels. 3) Et les violences culturelles, lesquelles prennent deux formes : une légitimation des deux autres formes de violences. L'enfant doit ou mérite d'être maltraité, quel que soit le prétexte d'ailleurs. Ou l'enfant est utilisé pour une apologie de la violence, est « endoctriné » par et pour une forme violente de culture.

Pour éviter une culture de violence, qui facilite la solution violente pour les conflits, il est temps de renverser le paradigme et d'oser ce que la Constitution Vaudoise a promulgué : « Dans ses activités, l'État fait prévaloir la justice et la paix, et soutient les efforts de prévention des conflits ».

La mission de l'État devient la paix, y compris dans ses méthodes et cultures.

Le droit humain à la paix permet de vérifier cette « prévalence » de la paix et de méthodes permettant de l'établir et de l'améliorer.

Le droit humain à la paix

Introduction

Face à un droit fondamental en quête de reconnaissance, trois questions se posent :

- a. Est-il inclus dans la dimension indivisible des droits humains ?
 - b. Y a-t-il des réticences et si oui comment les dépasser pour parvenir à son adoption ?
 - c. Bien que ce soit indépendant de sa propre existence, le droit concerné est-il nécessaire à la réalisation des autres droits ?
- a. L'indivisibilité suppose que les droits humains forment un tout incluant tous les droits nécessaires à la dignité de la personne. « L'indivisibilité suppose que l'objet de chaque droit humain est interdépendant avec celui des autres droits du système ; chacun est principe d'interprétation des autres » . Ou encore : « Le droit à la paix (droit structurel) est une condition du respect de tous les droits humains » . La création ou la prise en compte des droits humains est un processus culturel et politique permanent, dans lequel chacune et chacun, chaque institution peut apporter, par l'exercice du droit d'abord, par sa théorisation et par sa reconnaissance ensuite, non seulement une légitimité pour le droit souhaité, mais également une cohérence avec la dignité souhaitée pour chaque membre de l'humanité et garantie par le système des droits humains.
- b. Or le principe de l'indivisibilité suppose que l'on se demande non pas si un droit existe, s'il est à créer ou s'il est reconnu, mais s'il est nécessaire à la dignité de la personne. Si les droits fondamentaux ont à être respectés, même en dehors des temps de paix, la paix n'en est pas moins nécessaire à leur plein épanouissement et il n'est pas vain de dire que sans paix, la dignité, la liberté ou même la vie ne sont que rarement pleinement réalisées, en tant que telles et en tant que droits.
- c. Par ailleurs et comme on le verra ci-après, le droit humain à la paix tient une place particulière de médiateur entre tous les autres droits, rôle dont l'ensemble du système des droits humains ne saurait se passer. S'il est regrettable que le droit humain à la paix n'est pas encore été reconnu, pour sa valeur, il est simplement temps d'y remédier.

A. Historique du Droit humain à la paix.

« Alors qu'ils pouvaient tant, ils ont osé si peu... ». Albert Camus

Dans les textes des droits de l'homme, dès le début de la codification des droits humains, la notion de droit, voire de droit humain à la paix, sans être textuellement précisée, est pourtant indiquée dans les textes.

1) La Déclaration Universelle de 1948 en contient l'essence à l'article 28 : « Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet » Pas de plein effet des droits sans paix pour les mettre en œuvre et les vivre, les faire vivre.

2) Le pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 précise en son article 9 : « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires (...) ». A notre connaissance, ni la jurisprudence, ni la doctrine, ou à peine, n'ont jusqu'ici étendu le concept de sécurité ou de sûreté au-delà de l'interdiction de la détention arbitraire . Pourtant le texte répète séparément

les deux notions : sûreté et interdiction de la détention arbitraire. Pourquoi le texte se répéterait-il si ce n'était pour dire que la notion de sécurité ou de sûreté est plus large que la seule interdiction de la détention arbitraire ? Au surplus, ce droit à la sécurité, à la sûreté, qui à notre avis est un droit humain à la paix, n'est que le juste corollaire, l'outil de contrôle populaire de l'obligation faite à l'État d'assurer la sécurité et l'ordre public .

3) Il faut noter encore que le préambule du pacte précise que les droits civils, politiques, économiques et sociaux doivent « libérer de la crainte ». Et donc apporter la paix ? Ou apporter la sûreté et la sécurité d'une telle façon qu'elle libère non seulement de la crainte d'une détention arbitraire, mais bien de toutes formes de craintes liées à des atteintes à la sûreté ou à la sécurité !

4) De plus, les termes de presque tous les grands textes des droits de l'homme sont identiques. La convention européenne des droits de l'homme, article 5 : « Droit à la liberté et à la sûreté : 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. (...) ». La suite de l'article reprend à nouveau et très en détail le thème de la détention arbitraire . La convention américaine des droits de l'homme (art. 7), la charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 6) et la charte arabe des droits de l'homme (2004, art. 14) contiennent elles aussi des dispositions similaires, avec le double rappel du droit à la sûreté et de l'interdiction de la détention arbitraire . Une telle similitude d'approche mériterait une recherche approfondie pour découvrir si cette redondance est un hasard ou si ce droit à la sûreté mérite en effet d'être précisé et transformé et, par l'étude de son contenu, compris comme un droit humain à la paix. Mais les juristes et avocats devraient aussi penser à en faire plus souvent usage devant les tribunaux, lesquels sont souvent créateurs (ou révélateurs) de droits fondamentaux .

Dans d'autres textes officiels :

Jusqu'ici les États qui rédigent et adoptent les textes des droits humains peinent à voir leur intérêt à se soumettre à un contrôle institutionnel ou populaire, voire judiciaire en ce qui concerne leur progrès (ou leurs errements) en vue de la promotion et de la réalisation de la paix pour tout un chacun. Il y eut pourtant diverses tentatives. En particulier à l'ONU.

1) La Charte de l'ONU interdit la guerre et impose la résolution pacifique des différends , faisant ainsi de la paix un droit. Même si à ce stade ce n'est pas encore, ou pas encore reconnu comme un droit humain à la paix, c'est déjà assurément pour les nations une obligation de paix et réciproquement pour elles un droit à la paix. Reste à trouver les moyens utiles pour le faire respecter et après 60 ans d'existence de l'ONU son bilan en matière de promotion de la paix reste mitigé. De nouveaux moyens sont donc à rechercher.

2) Dans une résolution 5 XXXII, la Commission des Droits de l'Homme affirme en 1976 « Everyone has the right to live in conditions of international peace and security ... » (Tout le monde a le droit de vivre dans des conditions internationales de paix et de sécurité...) .

3) En 1978, dans une « déclaration sur la préparation des sociétés à vivre en paix », l'Assemblée Générale des Nations Unies « réaffirme le droit des individus, des États et de l'ensemble de l'humanité à vivre en paix » . Certes, elle réaffirme quelque chose qui, juridiquement, n'existe qu'idéalement, mais ce faisant, elle pose aussi le principe selon lequel le droit humain, en tant que droit fondamental, précède et préexiste à sa reconnaissance. Reste donc à dépasser le stade de la déclaration.

4) En 1979, la conférence du traité de Tlatelolco (Zone dénucléarisée de l'Amérique du Sud et des Caraïbes), l'Opanal reprend la déclaration de l'ONU sur la préparation des sociétés à vivre en paix et adopte une résolution spécifique au droit à la paix, par laquelle les États membres « reconnaissent, affirment et garantissent le droit à la paix de leurs pays et de tous leurs habitants ». Bien que ne s'agissant que d'une résolution, suivie d'assez peu d'effet, en particulier faute de moyens clairs pour la mettre en œuvre et la vérifier, il s'agit certainement pour ces pays d'un acte unilatéral concluant (et adressé à l'ONU) par lequel ils reconnaissent un tel droit à la paix .

5) En 1982 puis en 1984, le comité des droits de l'homme pour le pacte sur les droits civils et

politiques, statuant sur le droit à la vie, précise que les États ont l'obligation de renforcer la paix en tant qu'élément essentiel du droit à la vie. La remarque est importante, car elle place le droit humain à la paix dans une autre possible position, celle d'être partie intégrante d'un autre droit largement reconnu, le plus absolu, le droit à la vie. Les tribunaux peuvent donc s'inspirer de ces décisions pour faire progresser le droit humain à la paix.

6) La « déclaration sur le droit des peuples à vivre en paix » de 1984 (A/RES/39/11) ne va pas aussi loin, renonçant à une distinction entre « peuples » et « individus ».

7) L'UNESCO lance en 1997 une vaste consultation sur la question, en déclarant clairement vouloir faire de la paix un droit humain. Mais finalement, l'organisation renonce face à la résistance des États consultés.

8) L'union interparlementaire adopte en 1998 une déclaration dans laquelle elle souhaite que soit reconnu le droit de tout individu à la paix.

9) En 1998 également, l'Organisation des États américains, dans une déclaration de son assemblée générale, reconnaît explicitement le droit humain à la paix.

10) Et le thème revient au Conseil des droits de l'Homme actuellement, où il est à nouveau discuté sous l'approche du « droit des peuples à la paix », mais avec une demande faite au Haut Commissaire des droits de l'homme, pour clarifier la portée et le contenu du droit. On sent hélas une certaine ambiguïté dans la démarche par le fait que le projet a dû être voté d'une part, mais aussi par son énoncé, d'autre part, qui se base sur la déclaration de 1984 (droit des peuples à la paix) en la citant, et en citant pas la déclaration de 1978, qui va elle plus loin (préparation des sociétés à la paix) dans laquelle le droit des individus à la paix est textuellement reconnu.

On le voit, depuis le début, la communauté internationale semble tourner autour du thème, le reprenant périodiquement, le faisant avancer à petits pas, mais sans vraiment oser en faire le droit qu'il doit être. Est-ce que cette fois, avec le passage devant le Conseil des Droits de l'Homme sera la bonne ? Cela est souhaitable. Mais chaque région qui l'adopte le fait aussi progresser.

Dans la doctrine et la jurisprudence

Comme on l'a déjà vu pour la question du droit à la sûreté et jusqu'aux travaux sur la Déclaration de Luarca, les juristes semblent ne s'être que trop peu intéressés à la question, ou n'avoir pas été assez entendus et pourtant leurs travaux existent. On notera les nombreux articles de Karel Vasak, rédacteur de la Déclaration universelle des Droits de l'homme, ancien responsable de la division des droits de l'homme à l'UNESCO. Ceux de Philip Alston, de la division des droits de l'homme à l'ONU ou encore les travaux du sénateur canadien Douglas Roche, qui soutient par ce biais la nécessité d'une culture de la paix. On notera aussi les conférences « Armand Hammer » dans les années 70' et 80' et au moins deux publications scientifiques spécialisées consacrées à ce thème « The journal of peace proposal » en 1980 et « Peace review » en 1991. Bien que portant plutôt sur le droit des peuples à la paix, il existe à ce propos des jurisprudences de la cour interaméricaine des droits de l'homme.

Dans la société civile

Amnesty international mentionne le droit humain à la paix dans une de ses publications. Le bureau international pour la paix en fait le slogan de la conférence de la Haye pour la paix, en 1999, mais sans donner de suite juridique à la question. Plusieurs autres ONG en ont fait un thème de travail, sans toutefois atteindre jusqu'ici l'ampleur de la déclaration de Luarca.

B. Position du Droit humain à la paix dans le système des droits humains

On l'a vu, le droit humain à la paix est une composante du droit à la vie. Dans le système général des droits humains, de nombreux droits reconnus sont issus du droit humain à la paix. Celui de ne pas subir de traitements cruels, inhumains ou dégradants ; le droit de vivre selon l'État de droit, de participer à une société démocratique et d'être égaux devant la loi ;

le droit d'être à l'abri de la discrimination ; le droit au minimum vital ; la liberté syndicale, le droit à la vie privée et toutes les garanties de procédure servent à garantir la paix, tant pour l'individu qui y a droit que pour la société qui y a intérêt.

D'autres droits ne pourraient être réalisés sans la paix : le droit à la liberté, le droit à la dignité en cas de privation de liberté, le droit à l'éducation, la liberté d'opinion, la liberté de conscience, la liberté de réunion et d'association, le droit à la propriété, les droits des minorités et des personnes vulnérables et même les droits politiques ne pourraient s'exprimer sans la paix (ou suffisamment de paix) pour réguler les relations entre ces divers droits, leurs divers titulaires et parfois les débiteurs de ces droits.

Sans être nécessairement essentielle à leur réalisation, la paix facilite l'accès à nombre de droits tel que le droit de participer à une société démocratique, les droits sociaux (travail, logement, santé) plus difficiles à réaliser en cas de conflit ou de concurrence. La liberté d'expression et les libertés culturelles, éducatives et scientifiques ne s'expriment librement que dans un environnement en paix . La paix sert ainsi de médiateur entre les acteurs de la société à même de réaliser, ou au contraire d'entraver, ces divers droits. Quant à certains droits plus vastes ou nouveaux, droits au patrimoine de l'humanité ou droit à un environnement durable, droits à un avenir et à la longévité, droits des générations futures, il est évident qu'ils ne pourront s'exprimer que dans un contexte universel et pacifié. Il y a quelques droits qui au contraire s'expriment en cas de conflits. Le droit humanitaire est un corollaire des droits humains pour les cas de guerre. Il est peut-être prématuré de dire que le droit humain à la paix pourrait le rendre obsolète, mais c'est le meilleur de ce qu'on lui souhaite. Il est certain qu'un droit humain à la paix faciliterait la prévention de la guerre et si besoin, la réalisation, un meilleur contrôle, des garanties qu'apporte le droit humanitaire aux personnes qui en ont besoin. Il en va de même du droit d'asile dont on souhaiterait aussi l'inutilité. Hélas, si la dégradation du climat continue, de nombreux réfugiés climatiques quitteront les zones côtières inondées ou salinisées, les zones rendues plus arides encore. La paix ne sera pas de trop pour contenir la charge supplémentaire . Enfin, il est évident qu'un droit humain à la paix, reconnu et connu de l'ensemble de l'humanité, aura un effet dissuasif sur les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

Y a-t-il des droits fondamentaux qui ne sont pas concernés par la paix pour leur existence ou leur réalisation ? La paix n'est-elle pas seule à même de dépasser les traumatismes et les atteintes que subissent les titulaires des droits fondamentaux en cas de violation de leurs droits ? Pourquoi est-il alors si difficile de faire reconnaître la paix comme un droit et de tirer avantages de ses spécificités ?

C. Titulaires, contenus et méthodes du Droit humain à la paix

Titulaires

Le droit humain à la paix est multirelationnel. Il concerne tous les individus mais aussi tous les groupes sociopolitiques, toutes les formes d'organisations sociales et politiques, ainsi que l'humanité elle-même. Tous, individuellement et collectivement, sont donc à la fois titulaires et débiteurs du droit humain à la paix .

Contenus du droit humain à la paix

Le droit humain à la paix est aussi multitemporel. Il donne droit à des réparations pour les violations passées. Il donne droit, dans le moment présent, à des conditions d'existence et d'harmonie suffisantes à l'épanouissement de la personne et à la réalisation de tous ses autres droits. Et enfin, il donne droit à des politiques publiques permettant de garantir la paix à l'avenir ; c'est une expression du droit à un avenir durable et des droits des générations futures.

Si tous les titulaires du droit humain à la paix en sont aussi débiteurs, alors ils ne peuvent accorder ce droit à d'autres que s'ils en connaissent les tenants et les aboutissants. Le droit humain à la paix est donc d'abord un droit à une éducation à la paix.

Ensuite – et c'est à notre avis un des aspects les plus intéressants du droit humain à la paix – le droit humain à la paix ne peut être mis en œuvre que par des méthodes pacifiques s'il ne veut pas entrer en contradiction avec lui-même.

Cela à deux corollaires. D'une part, les procédures « perdant-gagnant » sont dans la mesure du possible à éviter au profit des procédures dites douces, conciliation et médiation en particulier. Et de telles procédures doivent progressivement être mises à disposition des personnes qui le demandent. D'autre part, cela doit favoriser une relation harmonieuse pour la réalisation entre tous les autres droits humains. Le droit à la paix est un droit médiateur pour tous les autres droits.

A l'opposé et si besoin, le droit humain à la paix doit permettre de s'opposer à la guerre et aux crimes de guerre ou contre l'humanité.

Toute une série de contenus du droit humain à la paix sont déjà régulés par d'autres aspects des droits fondamentaux ou même par certains domaines du droit général. Le droit pénal protège l'intégrité et donc la paix de la personne . Le droit commercial protège la liberté contractuelle et de nombreux aspects du droit public tendent à réguler le bon fonctionnement de la société et des relations entre les individus et avec la société .

Il existe aussi des droits déjà reconnus qui sont spécifiques au droit humain à la paix. Le droit à l'objection de conscience , le droit d'être à l'abri de la propagande de guerre .

En plus des droits déjà cités plus haut (droit à une éducation à la paix et à des procédures pacifiques en cas de conflits), certains droits tels que celui de refuser des ordres injustes, le droit au désarmement et le droit de ne pas voir ses créations, œuvres artistiques ou scientifiques utilisées à des fins guerrières seront précisés par un droit humain à la paix. Enfin et surtout, afin de mettre en œuvre progressivement les divers contenus du droit humain à la paix énoncés jusqu'ici, le droit humain à la paix permettra d'exiger des États qu'ils rendent compte de leur progrès vers la paix par des rapports réguliers.

Nous avons là le premier mécanisme du droit humain à la paix. Le deuxième serait sa justiciabilité, qui en principe s'impose . Avec toutefois la réserve faite ci-dessus quant à la nature pacifique de l'exercice du droit humain à la paix. L'obligation d'une procédure préalable de méditation et de conciliation alors, à notre avis, s'impose.

Enfin, il peut être ajouté que le droit humain à la paix est aussi un devoir de paix et qu'ils sont indissociables, mais que le devoir de paix ne peut se faire que si la société y prépare, par l'éducation à la paix et par des moyens pacifiques pour transformer les conflits .

Le Droit humain à la paix et les collectivités humaines

Chaque droit humain s'applique à tous les niveaux de la société. Dans le cadre du droit humain à la paix, d'importantes différences peuvent toutefois se produire selon le niveau politique redevable du droit.

Les individus n'ont a priori pas de droits et de mesures de contrôle sur ce que font les organisations internationales .

Les États, du fait de leur pouvoir militaire, sont très réticents à subir un contrôle de leurs activités liées à la paix. Certains pays ont néanmoins adopté le droit humain à la paix. La Bolivie en donne tous les éléments, sans toutefois, à nouveau, oser le dire . Le Japon, dans le préambule de sa constitution, rappelle le droit des peuples à vivre en paix . Comme on l'a vu, la distinction entre les peuples et les personnes aptes à les représenter n'a pas permis jusqu'ici de faire de ce droit des peuples à la paix un droit humain à la paix. La constitution colombienne reconnaît textuellement le droit humain à la paix, avec peu d'effet hélas .

Les villes et les régions peuvent par contre plus facilement, d'une part comprendre les implications directes sur la vie des personnes des politiques de paix et de sécurité et d'autre part agir en faveur de la paix sans être limitées par des impératifs stratégiques, qu'ils soient supposés, induits ou réels .

Le droit humain à la paix à Genève

La Genève locale

A. Droit actuel

La Constitution genevoise actuelle, datant de 1847, ne contient aucune mention de la paix. Cela va changer non-seulement en raison du statut particulier de la ville de Genève, mais simplement parce que la paix est une valeur suffisamment importante pour qu'elle soit rappelée dans toute constitution.

La Constitution Fédérale, de droit supérieur, précise en son préambule que l'alliance du peuple et des cantons est renouvelée « (...) pour renforcer la liberté, la démocratie, l'indépendance et la paix dans un esprit de solidarité et d'ouverture au monde » .

Un droit humain à la paix serait assurément une façon de renforcer la paix, mais hélas, même le droit à la sûreté ne figure pas dans la Constitution Fédérale ! Par contre, la sécurité et l'ordre public sont une tâche et une responsabilité de la Confédération , mais rien n'est dit sur les méthodes utilisées à cette fin. Il s'agit par ailleurs d'une compétence partagée, les cantons ont aussi, à leur niveau, la responsabilité de l'ordre public. Dans le domaine des affaires étrangères, la Confédération promet « la coexistence pacifique des peuples ». Il est intéressant de souligner, pour ce qui va nous occuper ici, que les cantons peuvent être associés, à certaines conditions, à la politique étrangère de la Suisse et qu'ils peuvent avoir des relations, dans leurs domaines de compétences, avec les États étrangers . Une délimitation exacte de ces compétences est à préciser, mais une promotion active de la paix, dans la mesure où elle n'empiète pas sur les compétences exclusives de la Confédération, est tout à fait envisageable. De façon générale, les cantons soutiennent déjà et largement l'aide au développement et la coopération internationale , y compris dans le domaine de la paix.

B. Lien avec le droit supérieur et liberté des collectivités locales pour l'adoption de nouveaux droits fondamentaux.

Enfin, il est important de relever que les cantons suisses ont la faculté de prévoir plus de droits fondamentaux que le droit fédéral à condition qu'ils ne soient pas contraires à celui-ci. Ainsi un droit humain à la paix cantonal pourrait très bien concerner les affaires cantonales, voire les relations du Canton avec la Confédération, tant que les tâches de celles-ci ne sont pas entravées par ce droit .

C. La Constituante

Par une votation du 24 février 2008, le peuple genevois accepte le principe d'une révision constitutionnelle complète, faite par une Assemblée Constituante . L'élection de cette assemblée a eu lieu le 19 octobre 2008. La moyenne d'âge de l'Assemblée élue est un peu élevée par rapport à l'âge de la population et il ne s'y trouve que trop peu de femmes (17.5%), mais la répartition des élu/es est quand même plus large qu'au parlement . Le règlement de l'assemblée, adopté le 2 février 2009, permet différentes formes de participations du public, en particulier les propositions collectives (plus de 500 signatures), les pétitions et les demandes d'audition.

Les travaux de la constituante se dérouleront en plusieurs phases, la première actuellement en cours étant celle de la réflexion, de l'évaluation des thèmes à traiter et d'une première rédaction, qui sera présentée en octobre 2010. Suivra une phase d'adoption du texte et sa votation par le peuple en 2012. Une ou deux consultations populaires sont prévues, en particulier entre les deux phases.

D. Le travail des organisations locales

Deux groupes de travail se mettent indépendamment alors en place pour réfléchir à la place de la paix dans la future constitution genevoise. Le premier est constitué de représentantEs des « Femmes par la paix », des « Quakers de Genève » et des « Araignées de paix » et contacte l'auteur du présent texte pour une réflexion de fond sur cette question et ses possibilités. Le deuxième groupe de travail, gravitant autour de la « Fédération Associative GENEvoise (FAGE) », laquelle a élu trois représentants à l'Assemblée Constituante parle d'abord de promouvoir « l'éducation à la paix ». Apprenant leurs existences respectives, les deux groupes fusionnent début 2009, pour constituer le « pôle paix de la FAGE ». « Graines de paix » les rejoins alors.

« Le pôle » rédige durant le printemps la proposition n° 10 et son commentaire sur la place de la paix dans la future constitution genevoise. Le droit humain à la paix y trouve pleinement sa place. Le texte contient aussi une proposition de préambule mentionnant la paix, le rappel du rôle de l'État pour la promotion de la paix, de façon générale et par les méthodes qu'il utilise, par l'éducation à la paix et un usage limité de la force, par la prévention des conflits et par la solidarité internationale, par l'application du principe de « sécurité humaine » et par la mise en place d'un service citoyen.

En l'espèce, il s'agit d'une pétition adressée au plus vite à l'Assemblée pour orienter ses travaux dans sa phase d'élaboration du texte. La récolte de signatures, permettant ensuite d'en faire une proposition collective, laquelle donne droit à une réponse écrite dans le rapport de la commission qui traite la proposition, est en cours. La récolte de signatures permet aussi de faire connaître le droit humain à la paix au sein de la population.

E. Texte de la proposition n°10 et extrait de son commentaire.

PROMOTION DE LA PAIX ET DES DROITS FONDAMENTAUX

Propositions pour l'Assemblée constituante

Enregistrée par l'assemblée sous les n° 10 et 57

I. Préambule

Le Peuple Genevois, conscient que l'avenir de l'humanité repose sur la paix et la sûreté nécessaires à l'épanouissement de chacune et de chacun, adopte la présente constitution. Celle-ci encourage la coopération, dans le respect réciproque et la dignité individuelle.

II. Droits fondamentaux

Chaque être humain a le droit inaliénable de vivre en paix, d'être à l'abri de la violence et de la peur et de bénéficier d'un minimum de subsistance.

III. Rôle de l'État

a. L'État promeut la paix et la justice comme principes de son action et en tant que droits fondamentaux de la personne et des peuples.

b. Tâches de l'État

1) Éducation à la paix et aux droits humains. L'enseignement de base prépare à une société harmonieuse, favorisant une culture de la paix. L'éducation à la paix et aux droits humains fait partie intégrante de l'instruction publique et privée. L'État soutient la recherche sur la paix et les droits humains.

2) Non-violence, usage de la force. L'État prévient et condamne toute forme de violence, qu'elle soit institutionnelle ou entre personnes physiques. Par leur exemple et leur compétence, les forces de l'ordre évitent tout recours inutile à la force, en agissant de façon préventive et pondérée. L'usage de la force est une prérogative de l'État et fait à chaque fois l'objet d'un rapport public.

3) Prévention des conflits. L'État soutient la prévention des conflits sur son territoire et à l'extérieur de la République. Il soutient les organismes publics et associatifs actifs dans la médiation et la résolution pacifique des conflits.

4) Solidarité internationale. Dans ses relations avec les autres collectivités publiques et le reste du monde l'État affirme et promeut ses valeurs en contribuant à la paix, à la

coopération, au respect de l'environnement naturel, à la solidarité entre les peuples, au commerce équitable, à l'élimination de la pauvreté et des discriminations, à la défense des droits humains.

5) Service à la société. L'État favorise le lien social et la société civile en encourageant et en valorisant la participation volontaire des personnes au service de la société. Les volontaires reçoivent, s'ils le souhaitent, une formation à la gestion des conflits. Ils peuvent participer à des missions de paix à l'étranger.

6) Sécurité humaine. L'État soutient les démarches en faveur du désarmement. Il développe et met en œuvre des moyens non militaires pour garantir la sécurité de la population.

EXTRAIT du commentaire joint à la proposition n° 10 concernant le Droit humain à la paix.

L'idée n'est pas nouvelle puisqu'elle est présente dans la déclaration universelle des droits de l'homme, puis dans les textes subséquents. L'article 28 de la déclaration stipule : « Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet ».

Quel ordre international, sinon celui qui confère la paix à tout un chacun, permettra aux autres droits de la déclaration de trouver leur plein effet ? Le Droit humain à la paix trouve ensuite son expression dans le « droit à la sûreté » dont chacun bénéficie selon la déclaration universelle elle-même (article 3), mais aussi selon la convention européenne des droits de l'homme (article 5) ou le pacte de l'ONU sur les droits civils et politiques (article 9). Hélas ni la doctrine, ni la jurisprudence n'ont approfondi et élargi la notion de sûreté au point d'en faire un droit de l'homme à la paix à part entière. Divers textes et résolutions de l'ONU confirment le droit des peuples à vivre en paix, mais sans que ce droit ne soit exprimé d'une façon qui permette d'en vérifier l'application. L'UNESCO fait aussi une tentative en ce sens en 1998, mais sans résultat non plus.

L'Union interparlementaire adopte toutefois une résolution en ce sens la même année. Nombres d'auteurs (dont Karel Vasak, rédacteur de la déclaration universelle⁴) et d'organisations non gouvernementales en soutiennent néanmoins l'idée. La Déclaration de Luarca sur le droit de l'homme à la paix, soumise en mars 2007 au Conseil des droits de l'homme par plus de 100 organisations de la société civile, n'en est qu'un exemple. Cette démarche a rencontré un premier succès avec l'adoption en février dernier par le Parlement catalan d'une résolution la soutenant.

Tel que nous le souhaitons, le droit de l'homme à la paix devrait s'exprimer et être vérifié de façon aussi pacifique que possible. En ce sens, s'il est souhaitable qu'il soit justiciable, il doit avant tout permettre d'évaluer, par exemple par des rapports périodiques, les progrès de l'État vers la paix et de limiter au strict minimum l'usage de la force, par un contrôle systématique.

Le droit de l'homme à la paix pourrait en outre comprendre (chaque fois que cela est possible) le droit à des procédures dites douces (médiation et autres), le droit de vivre à l'abri de la peur et de la propagande pour la violence et la guerre et surtout le droit à une éducation qui, à tous les niveaux, propose des alternatives au recours à violence. Nous saluons ici l'existence à Genève de la médiation scolaire et pensons que la médiation en général pourrait être inscrite dans la constitution. Il est important encore de noter que s'il est difficile pour les États-nations, en raison de leur défense militaire, de faire de la paix un droit de l'homme, un État cantonal tel que Genève peut fort bien décider de s'en prévaloir sans pour autant violer ses obligations vis-à-vis de la Confédération. Premièrement, rien n'empêche les cantons d'aller plus loin, dans leur catalogue des droits fondamentaux, que la Confédération. Ensuite, le droit de l'homme à la paix serait mis ici au bénéfice des particuliers vis-à-vis de l'État de Genève, voire entre eux, mais pas en relation avec la Confédération.

Finalement, ne serait-ce pas un formidable progrès pour Genève, une extraordinaire occasion de rappeler et de faire progresser plus encore l'esprit de paix qui habite la République, que d'en faire un des premiers, si ce n'est le premier État, à adopter le droit de

l'homme à la paix ?

F. La conférence de la journée internationale de la paix

Durant la même période se développe au sein du « Collectif Paix et Non-violence » l'idée d'une quinzaine pour la paix et la non-violence devant avoir lieu entre le 21 septembre, journée internationale de la paix et le 2 octobre, journée internationale de la non-violence .

L'idée d'une soirée thématique d'actualité, pourtant sur la Constituante genevoise est retenue. Elle est d'abord prévue pour le samedi 26 septembre, au milieu de la quinzaine, puis est déplacée sur la journée mondiale de la paix, le lundi 21 septembre 2009.

Elle porte sur quatre thèmes dont le « droit humain à la paix ». Les autres thèmes sont « La paix et la police », « La paix et la Genève internationale », « L'éducation à la paix » . 18 constituantes et constituants (sur les 80 élus) sont présents, dont deux co-présidentes de l'Assemblée et un président de commission, ce qui atteste de l'importance du thème pour la Constituante. Les débats ne sont toutefois pas tout-à-fait à la hauteur des attentes du pôle et les travaux pour faire progresser ses demandes dans la Constituante et la future constitution devront être repris et approfondis sous d'autres formes.

Il y a à cela plusieurs raisons :

- ▶ L'organisation de l'infrastructure de la conférence, principalement portée par deux personnes, a pris un temps considérable, temps qu'il aurait été préférable de voir consacré à la préparation des débats eux-mêmes.
- ▶ Ensuite, tant les présentateurs des thèmes, les spécialistes convoqués, que les constituants eux-mêmes restent un peu en-deçà du débat constitutionnel ou juridique pour se concentrer surtout sur le débat d'idées. Au début du processus constitutionnel, cette attitude est relativement normale.
- ▶ Par ailleurs, il est possible et légitime que les constituantes et les constituants présents aient souhaités garder une réserve, une marge de manœuvre en vue des travaux futurs.
- ▶ Enfin, le public hélas trop peu nombreux mais très concerné, peine lui aussi à faire le lien entre les thèmes évoqués et le travail constitutionnel.

Les questions de fonds, si elles n'ont pas toutes reçu toutes les réponses que l'on pouvait souhaiter, ont néanmoins été abordées et de très bons jalons ont été posés pour la suite du travail avec la Constituante.

G. Le débat sur le Droit humain à la paix.

Sont présent sur le podium :

Fabienne Bugnon, Directrice de l'Office des droits humains du canton de Genève, qui fait la présentation du thème. Elle l'aborde sous une forme interrogative, en insistant sur la fonction de lien entre le droit humain à paix et les autres droits dits de bases comme les droits sociaux et en se demandant s'ils sont dissociables. Sa présentation a le mérite de la justice, puisqu'elle insiste sur le fait que les droits forment un tout et que si l'on progresse sur un droit ou qu'on introduit un droit nouveau, par exemple le droit humain à la paix, il importe alors de progresser sur tous les autres droits. Son approche permet de faire une synthèse pacifique entre les besoins physiques et moraux ou structurels nécessaires au progrès de tous les droits humains, y compris la paix. En ce sens, elle interpelle les constituants sur leurs intentions de faire progresser tous les droits humains grâce à la nouvelle constitution.

Lui répondent les constituants Maurice Gardiol, pasteur, socialiste, Président de la commission 1 de la constituante, commission qui traite des « dispositions générales et des droits fondamentaux » et Michel Hottelier, professeur de droit constitutionnel, libéral (droite modérée), membre de la même commission.

Ni l'un, ni l'autre ne manifestent un enthousiasme particulier pour le droit humain à la paix. Maurice Gardiol relève que les travaux n'en sont qu'à leurs débuts, mais que la paix parmi d'autres valeurs trouvera sa place dans le texte constitutionnel, et en particulier qu'elle est déjà, avec la transformation des conflits un des buts de l'État. Mais sans pour autant en faire

un droit . On s'étonne néanmoins du fait que si c'est bien là un des buts de l'État, alors on n'assume pas pour autant d'en donner à la population le moyen de contrôle, soit ... d'en faire un droit. Michel Hottelier exprime quelques doutes quant aux nouvelles générations de droits humains et en particulier sur la justiciabilité de ceux-ci. Les explications fournies ne semblent pas les convaincre, du moins jusqu'ici. Nous insistons de plus, sur l'évaluation des activités de l'Etat, laquelle répond largement à notre demande de voir les politiques de paix de l'État faire l'objet de rapports périodiques.

Charly Schwarz, journaliste, président de l'Esprit de Genève (association qui souhaite redynamiser l'image de Genève) et modérateur du débat, pose clairement la question de savoir si les deux constituants présents pour ce débat vont promouvoir et intégrer le droit humain à la paix dans le texte de la future constitution. Plutôt sceptiques, déjà face à la nature tranchée de la question, ils répondent plutôt par la négative tout en réservant leur opinion.

H. Travaux futurs

En conclusion, nous dirons que la discussion a certainement ouvert le débat, mais qu'il n'est pas encore certain que nos démarches aboutissent. Il reste en effet beaucoup à faire pour convaincre l'Assemblée Constituante. Nous nous y attachons.

Les trois autres débats ont aussi ouvert des possibilités. Reste à les mettre en œuvre.

La Genève internationale

Il n'est pas anodin que le débat constitutionnel sur le droit humain à la paix se déroule à Genève, à la fois au Conseil des Droits de l'homme et à la Constituante. Trouver une synergie entre ces deux démarches, déjà au niveau des personnes qui y participent n'est pas si facile, mais on s'y attache. Nombre d'organisations concernées par la paix ou les droits humains sont présentes à Genève et il dans l'intérêt de la Constituante comme de la communauté internationale d'en tenir compte.

CONCLUSION

Pour assurer son avenir comme l'harmonie présente, l'humanité a besoin de paix. De toute la paix qu'elle pourra trouver et créer par des moyens pacifiques.

De la personne humaine aux collectivités locales, des nations à l'humanité, chacune et chacun est responsable de la paix.

De l'école à l'université, en passant par le débat politique, les champs, les usines et les services, la culture de la paix est probablement le seul outil social capable de réconcilier l'humanité avec elle-même. De la réconcilier avec elle-même d'une façon suffisamment claire, sereine et durable pour en assurer la dignité. Enfin, la culture et la pratique de la paix est essentielle pour apporter les réponses nécessaires, réponses aussi douces et pérennes que possibles, aux importants défis stratégiques et écologiques de ces prochaines années, des décennies à venir.

L'idée même d'une culture de paix ne prendra sens que lorsque tous les acteurs de la vie, passifs ou décideurs, ou du moins lorsque le plus grand nombre d'entre nous comprendra que nous avons effectivement un droit individuel et collectif à la paix et donc les moyens d'obtenir la paix, le progrès vers la paix ou du moins de résister à ses violations, qu'elles soient graves ou bénignes. Mais ce droit humain à la paix doit être vécu, promu et reconnu.

Dit autrement, la mission de paix – et de service à toute l'humanité ! – que les États commencent progressivement à s'attribuer ou à se voir attribuer doit être sincère et vérifiable. Ce qui n'est concevable que dans le cadre d'un droit, d'un droit humain à la vie et à la paix, d'un droit humain à un avenir durable.

La question n'est au fond pas tellement celle de savoir si la paix est un droit et qui plus est un droit fondamental. Ou de savoir si ce droit existe depuis toujours, en tant que partie

inhérente de la nature et de la dignité humaine ou si c'est un droit nouveau et créateur, un outil de plus pour la prévention de la guerre ou la création de solutions heureuses vers une meilleure harmonie universelle. La question est de savoir si l'humanité peut avoir un avenir aussi durable et infini que possible et cela sans que la paix de même progresse, dans le cœur et par les actes de tout un chacun, dans toutes les collectivités publiques et dans leurs structures, pour l'humanité elle-même et dans ses textes fondateurs.

Comment préparer au mieux la paix si ce n'est en en faisant un droit, et un devoir, pour chaque être humain ?

Avons-nous un droit humain à la paix (ne serait-ce que localement) ? Et quels moyens pacifiques nous donnons-nous pour le réaliser ?

C'est la question qui est posée à la Constituante Genevoise et à toute personne concernée.

Genève, le 29 janvier 2010

Le droit humain à la paix : une utopie concrète ?

Daniel Durand ⁽²⁴⁾
Chercheur à l'IDRP

(Institut de Documentation et de Recherches sur la Paix)

Le débat sur le Droit humain à la paix soulève des questions juridiques complexes que je laisserai aux spécialistes, mais il soulève aussi des questions générales, politiques sur la vision du monde que l'on souhaite promouvoir. C'est plus sous cet angle que je vais orienter mon intervention, donner mon analyse sur l'évolution de ce concept, la place qu'il occupe et doit occuper dans les stratégies et actions de ceux qui veulent construire un monde plus juste, plus sûr, plus humain.

L'émergence du concept de droit humain à la paix parmi les autres droits humains a été difficile dans les années 90 : les controverses ont été vives et à la hauteur des enjeux pour le pouvoir des États. Les années 2000 ont constitué nouvelle étape, marquée par la place des nouveaux concepts de « Culture de paix », de « sécurité humaine » et de « responsabilité de protéger ». Les efforts des juristes, notamment espagnols, ont débouché sur la convention de Luarca dont le contenu et les innovations ont servi de modèle. Les toutes dernières années voient le passage de l'élaboration des concepts au développement de campagnes, notamment en direction de l'Assemblée générale des Nations unies et de la Commission des Droits de l'homme. Comment réagiront les États et institutions vers ce qui peut s'apparenter à un renversement copernicien du paradigme des relations internationales, peut-on espérer voir le développement encore plus fort d'une vraie campagne d'opinion internationale : ce sont sans doute les principaux enjeux d'aujourd'hui. Compte tenu de ce qui précède, j'aborderai trois parties mais inégales : les deux premières brèves car vous connaissez déjà pour l'essentiel l'historique du concept, de sa naissance, ce qu'il recouvre comme notions aujourd'hui pour plus développer sur les campagnes que nous voyons naître, les conditions de leur soutien éventuel.

A/ La lente émergence du Droit humain à la paix :

1/ un bref rappel des divers droits :

On dit couramment que le 18e, le 19e ont été plutôt les siècles du développement des droits dits de la première génération c'est-à-dire les droits civils et politiques, notamment en Angleterre, France, États-Unis.

Par contre, au 20e siècle, le débat s'est ouvert davantage sur les droits dits de la «deuxième génération», c'est-à-dire les droits économiques, sociaux et culturels. Il a fallu du temps pour que ces droits fassent l'objet d'une reconnaissance similaire à celle accordée aux droits civils et politiques, et ce pour des raisons à la fois idéologiques et politiques.

On peut noter que le premier type de droits exige seulement des gouvernements qu'ils s'abstiennent de certaines pratiques (on parle de droits "négatifs"), tandis que le deuxième type de droits exige une intervention positive de la part des gouvernements (droits "positifs"). Après 1945, avec la création des Nations unies et de leur Charte, la proclamation de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, on assiste à une forte poussée, les droits dits de «3e génération», des droits qui englobent les droits collectifs des sociétés ou des peuples. Cette nouvelle catégorie de droits (droit à l'auto-détermination, au développement, à un environnement sain, à la paix) ont pour but d'assurer aux sociétés, notamment dans les pays en voie de développement, les conditions permettant de garantir les droits des première et deuxième générations, déjà reconnus mais non appliqués.

24 <http://culturedepaix.blogspot.com>

Cela a ouvert un débat car certains experts et des États s'opposent au fait que des droits collectifs puissent être qualifiés de droits "de l'homme". Les droits de l'homme sont, par définition, possédés par des individus ; ils définissent la sphère d'intérêt individuel à laquelle doit précisément être accordée la priorité sur les intérêts de la société ou des groupes sociaux. Par contraste, les droits collectifs sont détenus par des communautés, voire des États entiers. Cette distinction est contestée évidemment par d'autres juristes, d'autres experts et d'autres représentants de gouvernements qui font remarquer qu'on a bien reconnu des droits collectifs de fait dès la DUDH qui induit le droit à l'autodétermination dans son article 21, de plus, un droit au développement a été codifié dans une déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies dès 1986.

2/ les références récentes de l'idée de droit à la paix

Le Droit humain à la paix fait partie de ces droits contestés. Or, dès 1945, dans les grands textes internationaux, des notions composant le droit humain à la paix sont incluses et continuent à se renforcer, lentement, mais sûrement, dans les textes internationaux et régionaux :

1. La Charte de l'ONU, signée en 1945 par 50 pays, interdit la guerre et impose la résolution pacifique des différends, faisant ainsi de la paix un droit.

Dès son préambule, elle explicite que les nations sont résolus "*à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage, à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales.*"

Le terme de droit humain à la paix n'est pas encore utilisé, cependant, c'est déjà pour les nations une **obligation de paix** et, réciproquement pour elles, un **droit à la paix**.

2. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 en contient l'essence aux articles 3 et 28 :

art. 3 : « *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne* ».

art. 28 : « *Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet* ».

On a donc une nouvelle idée : il n'y a pas de plein effet des Droits de l'Homme sans paix pour les mettre en œuvre et les faire vivre.

3. En 1978, l'Assemblée Générale des Nations Unies, dans la Déclaration sur la préparation des sociétés à vivre en paix (Rés. 33/73), affirme :

Art. 1: « *Toutes les nations et tous les êtres humains (...) ont le droit inhérent de vivre dans la paix* ».

Art. 4: « *Tous les États (...) ont le devoir de prendre des mesures susceptibles de promouvoir des idéaux de la paix* ».

4. En 1984, l'Assemblée Générale approuve formellement la « *Déclaration sur le droit des peuples à vivre en paix* » (ONU: A/res/39/11), mais limite le droit à la paix aux "peuples", sans mentionner le droit à la paix des "individus":

Art 1"*Proclame solennellement que les peuples de la Terre ont un droit sacré à la paix*"

Art 2"*Déclare solennellement que préserver le droit des peuples à la paix et promouvoir la réalisation de ce droit constituent une obligation fondamentale pour chaque État* ».

Voilà la situation à la fin de la Guerre Froide. Les années 90 vont accélérer la réflexion avec les grandes Conférences internationales et l'explosion des droits humains, spécifiques (droit des Femmes, Droits de l'enfant, Environnement et développement) ou l'émergence de nouveaux concepts tous centrés sur l'individu et non comme avant seulement vers les États : critères du développement humain du PNUD, sécurité humaine, etc...

3/ un enjeu politique : le débat de Federico Mayor à l'Unesco

Tout ce bouillonnement rejaillit sur la réflexion spécifique à la promotion de la paix. En 1997, l'UNESCO lance une vaste consultation sur la question, en déclarant clairement vouloir faire

de la paix un droit humain. Le texte proposé comprend les articles suivants:

Art 2 "*Le droit de l'être humain à la paix constitue le fondement de la culture de la paix*"

Art 3 "*Tout être humain a le droit à la paix qui est inhérent à sa qualité de personne humaine*" (...).

Art 4 "*La violence sous toutes ses formes est intrinsèquement incompatible avec le droit de tout être humain à la paix.*"

Cependant, Federico Mayor, Directeur général de l'UNESCO, initiateur de ce projet doit renoncer face à la résistance des États consultés. En effet, il fut attaqué si fortement par les Européens à la Conférence Générale de l'Unesco de 1997 que les pays du Sud les accusèrent de résister à la culture de la paix pour maintenir les profits des industries d'armements européennes. Et lors des discussions informelles de mai 1999 sur le projet de résolution, le délégué américain déclara, selon David Adams, alors responsable à la Culture de paix, que son pays était opposé à toute référence à un droit humain à la paix «*car cela rendrait plus difficile de déclarer une guerre*» ! On voit qu'une notion apparemment consensuelle pouvait recouvrir dans le concret des approches très différentes des relations internationales, notamment des enjeux traditionnels de pouvoir basés sur la force militaire.

Malgré ce premier blocage, pour quoi le débat sur le Droit humain a-t-il pu rebondir au début des années 2000 ? Pour moi, deux éléments ont joué un rôle central : la percée du concept de Culture de la paix, le développement de la réflexion sur la sécurité humaine dans le concept de « responsabilité de protéger » dans le cadre de conflits non-résolus dans cette période, affectant tous gravement les populations civiles.

B/ Le débat actuel

1/ les deux éléments qui ont « boosté » le débat : Culture de la paix et Sécurité humaine (« responsabilité de protéger »)

A/ Le Programme d'action sur **une culture de la paix** (A/52/243) approuvé par l'Assemblée générale en 1999 a marqué un tournant pour deux raisons : il développait **une vision globale de la paix** en énonçant huit champs d'action: éducation à la paix; égalité entre les femmes et les hommes; participation démocratique; développement durable; droits de l'homme; compréhension, tolérance et solidarité; libre circulation de l'information et des connaissances; paix et sécurité internationales. Deuxièmement, il définissait la paix dans ses deux dimensions : **collective et individuelle** : son ambition est "*la transformation d'une culture de la guerre et de la violence en une culture de la paix et de la non-violence*", qui consiste en "*des valeurs, attitudes et comportements qui reflètent et inspirent une interaction sociale et un esprit de partage [fondés sur les principes de liberté, de justice et de démocratie, sur tous les droits de l'homme et sur la tolérance et la solidarité, une culture qui rejette la violence et s'emploie à prévenir les conflits en s'attaquant à leurs causes profondes pour résoudre les problèmes grâce au dialogue et à la négociation et qui garantit le plein exercice de tous les droits et les moyens de participer pleinement au processus de développement de la société.]*"

Pour développer et généraliser une Culture de paix, il y a besoin de paix et pour les États et pour les individus.

B/ Le Rapport annuel du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 1994 fut le premier document à présenter les fondements du concept de **la sécurité humaine** en soulignant quatre caractéristiques fondamentales. Premièrement, la sécurité humaine est universelle, c'est-à-dire qu'elle s'attaque à des préoccupations qui touchent autant les pays pauvres que les pays riches. Deuxièmement, les composantes de la sécurité humaine sont interdépendantes. La famine, le déplacement massif de personnes, la pollution, le trafic de drogue et d'humains, le terrorisme et les conflits ethniques ne sont plus des phénomènes isolés, circonscrits à l'intérieur des frontières nationales. Troisièmement, la

sécurité humaine opte pour la prévention des conflits au lieu de la gestion de leurs conséquences. Finalement, la sécurité humaine est davantage axée sur les individus, à la différence de la sécurité collective.

Les Nations Unies ont reconnu ce concept dans le document final du Sommet mondial de septembre 2005. Les chefs d'États et de gouvernements réunis à New York ont affirmé qu'il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en oeuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies, afin d'**aider à protéger les populations** du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité : c'est la « responsabilité de protéger ». En reconnaissant que des populations, des groupements d'individus doivent être protégées de crimes de guerre ou de génocide, on a une forme du droit humain à la paix dans sa double dimension collective et individuelle, où les titulaires sont désignés, notamment ceux chargés de l'appliquer, en l'occurrence le Conseil de sécurité.

L'avancée de ces deux concepts a été déterminante pour favoriser la relance du processus de promotion de la notion de Droit humain à la paix qui va redémarrer publiquement en 2006.

2/ l'étape de la Convention de Luerca en 2006

En 2006, des spécialistes des droits humains, regroupés dans la SEDIDH* rédigent la Déclaration de Luerca (Asturies) sur le Droit Humain à la paix comprenant la liste des droits humains concernés (15 articles), la liste des devoirs et obligations de toutes les parties (7 articles) et un ensemble de clauses pour la mise en oeuvre et le fonctionnement. Celle-ci est l'aboutissement de nombreuses réunions, entre 2004 et 2006, d'intellectuels espagnols et de professeurs de droit international et de relations internationales. Je vous renvoie au texte de la Déclaration que vous déjà dû examiner...

Titulaires

Le droit humain concerne **tous les individus mais aussi tous les groupes sociopolitiques**, toutes les formes d'organisations sociales et politiques, ainsi que l'**humanité** elle-même. Tous, individuellement et collectivement, sont donc à la fois titulaires et débiteurs du droit humain à la paix

Chaque droit humain s'applique à tous les niveaux de la société. Dans le cadre du droit humain à la paix, d'importantes différences peuvent toutefois se produire selon le niveau politique. Les individus n'ont a priori pas de droits et de mesures de contrôle sur ce que font les organisations internationales. Les États, du fait de leur pouvoir militaire, sont très réticents à subir un contrôle de leurs activités liées à la paix. Certains pays ont néanmoins adopté le droit humain à la paix.

Remarques :

C'est un **droit négatif**, il y a lieu de s'abstenir de violer la paix. Mais c'est aussi un **droit positif**. Sans éducation à la paix, **sans** désarmement et sans mise à disposition de procédures permettant de résoudre les conflits sans porter atteinte à la paix soit au droit lui-même, le droit à la paix est vide de sens.

Au-delà de cela, c'est aussi un **droit de nature politique**. Il suppose des choix de gouvernement et des investissements en conséquence. Il ne suffit pas de dissuader de faire la guerre ou de succomber à la violence, encore faut-il montrer l'exemple, faire les premiers pas et surtout effectuer le suivi des mesures d'encouragement à la paix !

Rappelons que, entre États, le droit à la paix existe, du moins sur le papier. Depuis 1945, et de par la Charte des Nations Unies l'interdiction de l'agression est une norme juridique.

Implicitement dans le droit à la paix se trouvent les droits suivants :

A l'éducation pour la Paix et les droits humains

A la sécurité humaine et à vivre dans un environnement sûr et sain

Au développement et à un environnement durable

A la désobéissance et l'objection de conscience

À la résistance et l'opposition à l'oppression

Au désarmement

A la liberté de pensée, d'opinion, d'expression, de conscience et de religion

A l'accès au statut de réfugié

A la liberté de mouvement et d'émigration et le droit de toutes les victimes à la justice

Avec la Déclaration de Luarca, le mouvement pour le Droit humain à la paix a disposé d'un texte canevas, lui permettant d'agir à la fois en direction des États, des institutions internationales et de l'opinion (un peu comme dans la campagne pour l'interdiction des mines antipersonnel, celle de la CPI ou celle pour une Convention d'abolition des armes nucléaires).

3/ le passage à la campagne d'opinion

Le 19 septembre 2008, mettant à profit la célébration officielle par les Nations Unies de la Journée Internationale de la Paix, a été lancé un appel à adhérer à l'Alliance Mondiale pour le Droit Humain

L'objectif central de cette coalition est de rendre possible, un jour, l'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies d'une Déclaration Universelle sur le Droit Humain à la Paix qui contiendra les mesures appropriées et nécessaires pour sa mise en œuvre et sa réalisation.

C/ le nouveau processus

1/ une importance stratégique, un enjeu énorme :

A/ Faire avancer la norme d'un Droit humain à la paix a une importance stratégique :

- Pour des militants de la Culture de paix, l'adoption du DHP est une condition de l'enracinement de la **culture de paix, ne serait-ce que parce que le droit humain à la paix est d'abord un droit à une éducation à la paix.**

Comment exercer ce droit, en bénéficier mais aussi le garantir à l'autre si vous n'en connaissez pas les tenants et les aboutissants ?

- Pour faire avancer la sécurité humaine en combattant toute instrumentalisation : c'est un cadre ou garde-fou au « **devoir de protéger** », en effet le droit humain à la paix ne peut être mis en œuvre que par des méthodes pacifiques s'il ne veut pas entrer en contradiction avec lui-même. Cela suppose de privilégier les méthodes politiques de médiation, de négociation au détriment des solutions militaires : cela aurait été un point d'appui pour l'opinion pour éviter le dérapage ou la manipulation par les pays de l'OTAN de la résolution sur la Lybie. En même temps, le Droit humain à la paix est un droit médiateur ou de renforcement de tous les autres droits puisqu'il s'exerce sur leur contexte d'exercice.

B/ C'est une action, une lutte d'opinion d'un enjeu énorme

- elle met en cause la toute-puissance des États qui fonctionnent encore malgré le cadre onusien dans les vieux schémas de pensée « la guerre comme moyen de la politique »
- elle questionne même l'encadrement de la force dans la Charte : elle renforce la notion de non-recours à la force dans le recours à la légitime défense

C/ L'action concrète pour le Droit humain à la paix pousse à mener d'autres luttes parallèlement pour enraciner concrètement le Droit humain à la paix dans la vie internationale :

--> la relance du désarmement et de la démilitarisation des relations internationales, visant notamment à parvenir à l'interdiction totale des armes nucléaires

--> le renforcement et la rénovation du système onusien et des institutions internationales en vue de sa démocratisation et de son élargissement à la sphère économique et financière

--> le développement de la promotion de la culture de paix et de l'éducation à la culture de

paix

2/ Où en est la campagne d'opinion ?

L'Alliance mondiale pour le Droit humain à la paix a une structure tripartite : les ONG dont des ONG espagnoles forment le coeur, des États bien qu'encore peu nombreux, des institutions favorables comme le HCR et un lieu de confrontation : la Commission des Droits de l'Homme des Nations unies à Genève.,

En juin 2009, le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH) adopte une résolution réaffirmant le droit des peuples à la paix, cependant, ne faisant pas mention du droit de tout individu à la paix.

Le 2 août 2010, le Comité Consultatif a établi un groupe de travail avec mandat d'établir un rapport sur le renforcement du droit des peuples à la paix,

Le mandat confié au Comité Consultatif présente une particularité qu'aucun autre mandat ne présente, celle de n'avoir pas été recommandé par consensus. Cette question a en effet nécessité le vote lors du Conseil des DH, et une minorité de pays (principalement les pays occidentaux) a exprimé sa position défavorable à cette entreprise. Ce point a une importance puisqu'il traduit la difficulté du thème abordé, du fait de la divergence des opinions.

Le défi pour le groupe de rédaction et pour le Comité Consultatif dans son ensemble est d'établir le droit à la paix comme droit humain, ce qui constituerait la première étape pour la codification de ce droit.

Le groupe de travail a procédé en deux phases pour l'établissement du projet de déclaration. D'abord le groupe a étudié le droit à la paix, à travers tout ce qui a été fait jusque là sur ce sujet, les apports de la société civile, les différentes réunions et conférences, le travail universitaire, etc..années, Et la deuxième phase du travail consiste dans l'élaboration d'un projet de déclaration.

Lors des réunions, le délégué de l'AEDIDH humain à la paix a sollicité la prolongation du mandat sur le droit des peuples à la paix afin que la perspective individuelle du droit à la paix soit incluse.

Parallèlement, le Congrès international sur le Droit Humain à la paix, qui a eu lieu à Saint-Jacques-de-Compostelle (Santiago - Espagne) les 9 et 10 décembre 2010, s'est traduit par l'approbation de deux textes extrêmement importants : la Déclaration de Santiago sur le Droit Humain à la Paix qui reprend la déclaration de Luarca et les Statuts de l'Observatoire International du Droit Humain à la Paix dont l'AEDIDH a prévu la création, à partir de 2010 en tant qu'ONG et mécanisme institutionnel permanent

En janvier 2011, le débat s'est poursuivi aux deux sessions de janvier et août de la Commission consultative du Comité des Droits de l'Homme à Genève.

En janvier, le groupe de rédaction a présenté l'état de ses travaux en insistant sur les questions de paix et de sécurité. Il a estimé que la paix est certes un droit collectif, mais le groupe de rédaction a reconnu qu'elle comporte également une dimension de droit individuel.

Le Comité consultatif a alors suggéré d'élaborer un questionnaire afin de recueillir les vues des États Membres, de la société civile, des milieux universitaires et de toutes les parties prenantes concernées.

Des propositions d'amendements ont été déposés dans un texte soutenu par 878 ONG, pour amender le texte discuté pour qu'il intègre la dimension individuelle dans le Droit des peuples à la paix.

À cette session d'août 2011, le groupe de rédaction a redit la dimension individuelle existante dans le droit collectif des peuples à la paix, et le groupe a proposé notamment la mise sur pied d'un mécanisme de contrôle des dispositions de la déclaration.

Le projet prévoit par ailleurs que toute personne ait le droit de recevoir une éducation aux droits de l'homme. Les États, les organisations internationales et la société civile sont quant à eux encouragés à confier aux femmes un rôle actif dans la prévention, la gestion et la

résolution des différends.

La discussion a confirmé l'opposition de certains pays. Les États-Unis ont soulevé des objections quant aux objectifs généraux et aux approches spécifiques du projet: ils ont ainsi regretté que le Comité consultatif œuvre en vue d'une déclaration relative à un droit qui n'est pas reconnu en tant que tel, estimant que le Comité consultatif devrait plutôt consacrer ses efforts à la recherche de solutions dans le cadre de mécanismes déjà existants.

La France a eu à mon sens une attitude ambiguë en estimant qu'il faudrait insister davantage sur le lien entre droit à la paix et respect de tous les droits de l'homme - économiques, sociaux et culturels, civils et politiques -. ainsi que sur la nécessité pour les États de mettre en place des mécanismes de prévention des facteurs qui conduisent à des violations du droit à la paix, ce dernier terme devant être défini de la manière la plus large possible.

Le Comité consultatif a demandé au groupe de rédaction de lui soumettre un projet de «déclaration sur le droit des peuples à la paix» tenant compte des observations et discussions qui ont eu lieu à sa présente session, d'ici juin 2012. Le Comité consultatif s'est félicité des initiatives de la société civile en vue d'organiser des discussions sur les rapports du Comité consultatif avec les États membres et des experts.

Cela signifie donc que la situation reste ouverte : nous avons un texte sur le droit des peuples à la paix mais la dimension individuelle de ce droit n'est pas acquise.

Le 2 décembre 2011, une réunion internationale d'ONG a eu lieu à Nagoya pour faire le point du processus.

La Déclaration adoptée à l'issue demande au Conseil des Droits de l'Homme et à son Comité consultatif d'adopter la Déclaration de Santiago du 10/12/2010, de mettre au point à sa 20e session qui aura lieu en juin prochain, 2012, un groupe de travail sur le projet de Droit Humain pour la paix avec la participation de la société civile, demande à l'Assemblée générale des Nations unies d'adopter une Déclaration universelle du Droit humain pour la paix avant 2015.

Conclusion :

On voit donc qu'un processus international est lancé, qu'il est au milieu du gué : l'adoption d'un bon texte sur le droit des peuples à la paix à la Commission des Droits de l'Homme, reconnaissant les dimensions individuelles du Droit à la paix serait un point d'appui précieux. Il reste à lever des obstacles notamment dans l'attitude des pays développés comme la France, pour que celle-ci ait une attitude moins réticente et pèse plus.

Comment aussi élargir dans notre pays le soutien au Droit humain à la paix, quelle coalition monter pour combler un certain retard que la réunion d'aujourd'hui aidera peut-être à combler ?

En France, aujourd'hui, le soutien à la promotion de la Culture de paix a grandi mais l'idée même d'une culture de paix ne prendra sens que lorsque tous les acteurs de la vie, passifs ou décideurs, ou du moins lorsque le plus grand nombre d'entre nous comprendra que nous avons effectivement un droit individuel et collectif à la paix et donc les moyens d'obtenir la paix, le progrès vers la paix ou du moins de résister à ses violations, qu'elles soient graves ou bénignes. Mais ce droit humain à la paix doit être vécu, promu et reconnu.

La question n'est au fond pas tellement celle de savoir si la paix est un droit et qui plus est un droit fondamental. Ou de savoir si ce droit existe depuis toujours, en tant que partie inhérente de la nature et de la dignité humaine ou si c'est un droit nouveau et créateur, un outil de plus pour la prévention de la guerre. La question est de savoir si l'humanité peut avoir un avenir aussi durable et infini que possible et cela sans que la paix de même progresse, dans les têtes et par les actes de tout un chacun et dans toutes les collectivités publiques.

Comment faire que la paix progresse si ce n'est en en faisant un droit, et un devoir, pour chaque être humain ?

HORS-DOSSIER

UN NOUVEL ART DE GOUVERNER

Patrice JORLAND
historien, géographe

Sommes-nous enfin arrivés à l'énonciation d'une « doctrine Obama », c'est à dire à la formulation d'une politique extérieure des États-Unis qui, sans remettre en cause la grande stratégie suivie avec obstination d'une administration à l'autre, constituerait un ligne cohérente et adaptée aux données actuelles de notre monde sublunaire ? On pourrait le penser, à ceci près que le locuteur n'est pas le président en exercice, mais sa secrétaire d'État, Hillary Rodham Clinton. Après avoir voulu établir le leadership américain sur le trépied plus subtile de la diplomatie, de l'aide au développement et de la défense, elle prône aujourd'hui un « nouvel art de gouverner » fondé sur la « diplomatie économique », qui ressemble beaucoup à une guerre commerciale, dans le contexte des déficits de la balance des comptes courants, de la crise économique et du taux de chômage obstinément élevé que connaît le pays. Sont en ligne de mire les pays émergents, leurs réserves financières, leurs champions nationaux et leurs politiques hétérodoxes. Et, plus précisément, l'Asie-Pacifique, qui est présentée tout à la fois comme la source des défis majeurs et comme la solution des problèmes structurels de la société américaine. Mais se recentrer sur cette région du monde, qui constitue le second volet du « nouvel art de gouverner », semble vouloir se réduire à l'endiguement d'une Chine en émergence.

Barack Hussein Obama parle d'un ton posé et d'une voix de baryton léger, ce qui, associé à une parfaite maîtrise de la technique du prompteur, donne à ses propos une aisance qui peut forcer la conviction. La série de discours qu'il prononça au cours du premier semestre de sa mandature présidentielle, le 5 avril 2009 d'abord, place du Hradshin à Prague, sur le désarmement nucléaire, puis le 4 juin, à l'université al-Azhar du Caire, en direction du monde musulman, et, enfin, le 12 juillet 2003 à Accra, devant le parlement ghanéen, à propos de l'Afrique et du développement, tranchait avec ceux de son prédécesseur et fit penser que l'administration américaine suivrait un cours nouveau. Cette espérance ou, en tout cas, ces apparences suffirent au jury du parlement norvégien pour le nommer comme la personnalité « ayant le plus ou le mieux contribué au rapprochement des peuples, à la suppression ou à la réduction des armées permanentes, à la réunion et à la propagation des progrès pour la paix ». Cela permit à l'impétrant de prononcer un autre discours, le 10 décembre 2009 à Oslo, lors de la remise de son prix Nobel. Si le ton restait le même et si le timbre de la voix n'avait pas changé, le message se révéla plus ambigu, voire spécieux. Aujourd'hui, Barack Obama parle toujours autant, mais, la situation intérieure étant ce qu'elle est et la campagne électorale ayant déjà commencé, c'est surtout à Hillary Rodham Clinton qu'il revient de parler des questions internationales et de la politique extérieure des États-Unis. Dans le nombre considérable d'allocutions qu'elle prononce, d'entretiens qu'elle accorde, de conférences de presse qu'elle donne, de textes et de rapports qu'elle signe, on retiendra ceux dans lesquels est défini ce qu'elle appelle un nouvel « art de gouverner (statecraft) pour le XXI^e siècle ».

Le Pentateuque de Washington :

Il existe désormais un corpus composé de cinq documents, dont le premier est le discours prononcé le 12 juillet 2011 devant l'**USGLC**, pour US Global Leadership Coalition. Fondée en 1996 par environ 400 firmes transnationales à base américaine (General Electric, Google, Microsoft, Boeing, Monsanto, etc.) et des ONG institutionnelles, cette organisation est conseillée par une série de comités comprenant le gotha des personnes d'influence, de Colin Luther Powell à Henry Alfred Kissinger, en passant par Madeleine Korbelova Albright et Condoleezza Rice. Il est difficile de trouver aréopage plus représentatif de l'*establishment*, au-delà des différences ou des clivages partisans. Son objectif est de renforcer la sécurité du pays par un financement plus important du budget des affaires internationales entrant dans le cadre du compte 150 (*150 account*), à savoir les moyens dévolus au secrétariat d'État et à ses programmes - développement, aide à Israël, gouvernance démocratique en Irak ou en Afghanistan, par exemple - et ce, comme son nom l'indique, afin de renforcer et de pérenniser le *leadership* américain à l'échelle globale, c'est-à-dire dans l'ensemble des domaines et sur la planète entière (25). En choisissant l'**USGLC**, la raison d'être de l'exercice était clairement définie: réaffirmer/rétablir/reconstituer un *leadership* « inscrit dans l'ADN » du peuple américain. Dans les conditions actuelles, cela conduit à accorder une importance renouvelée et une attention renforcée à la « *diplomatie économique* », ce qui signifie concrètement 1°) soutenir les exportateurs, 2°) ouvrir les marchés étrangers, 3°) élargir le champ des biens et services exportables, 4°) conclure des accords bilatéraux de libre-échange, 5°) articuler étroitement les instruments militaire et diplomatique à celui que constitue l'aide publique au développement.

L'étape du 16 septembre, à San Francisco, pourrait apparaître comme plus personnelle, puisque l'allocution portait sur « les femmes et l'économie », prolongeant ainsi l'un des thèmes centraux de la campagne d'Hillary Clinton pour la candidature démocrate aux élections présidentielle de 2008. Mais, d'une part, ce discours a été prononcé devant un « sommet » du forum de Coopération économique Asie-Pacifique (**APEC**), instance sur laquelle nous aurons à revenir, et, d'autre part, le sujet n'est en rien subalterne puisqu'il concerne « la moitié du ciel ». D'ailleurs, la secrétaire d'État a voulu élever le débat en inscrivant son propos dans le nécessaire changement de paradigme que constituerait l'entrée de l'humanité dans l'« *ère de la participation* » à laquelle devrait conduire, selon elle, la « révolution informationnelle ». Ce qui était proposé consiste simplement à permettre aux femmes d'avoir accès au capital, aux marchés et à la direction des entreprises, c'est-à-dire à en faire plus complètement des actrices du capitalisme mondialisé, but de deux programmes du secrétariat d'État, l'un pour les Amériques (*Pathways to prosperity*) et l'autre pour l'Afrique (*African Women's Entrepreneurship program*), par le biais notamment du microcrédit dans lequel Hillary Clinton voit la panacée. Se préoccuper des femmes est d'ailleurs bon pour les profits, a-t-elle tenu à préciser : dans nombre de pays en développement, ce sont elles qui

25 Il semble que Chateaubriand soit responsable d'avoir introduit le vocable « *leadership* » dans la langue française, sans avoir tenté de le traduire. Or, le terme est aujourd'hui si galvaudé qu'il peut recouvrir bien des choses. Dans la bouche ou sous la plume des dirigeants américains, qui en usent et en abusent, il s'entend comme la capacité d'influencer, par des moyens directs et indirects, officiels et informels le comportement d'un groupe, afin de le conduire à agir de la façon souhaitée. Dans le champ des relations internationales, c'est là la définition classique de la puissance que donnait par exemple Raymond Aron.

tiennent les cordons de la bourse, qui épargnent et qui orientent la consommation des ménages. Ce phénomène s'amplifiera avec l'urbanisation rapide des pays du Sud. On peut ainsi prévoir qu'elles contrôleront en 2014 un pouvoir d'achat de 15.000 milliards de dollars et qu'en 2028, elles seront responsables des deux tiers de la consommation mondiale, si l'on suit les données d'une recherche du **Boston Consulting Group** ⁽²⁶⁾.

Les deux derniers discours ont été prononcés les 12 et 14 octobre, d'abord devant le **Center for American Progress**, *think-tank* démocrate fondé en 2003 par John Podesta, qui avait été chef de cabinet de la Maison Blanche auprès de William Jefferson Clinton (1993-2001), pour faire pièce aux centres de réflexion néoconservateurs, puis devant l'**Economic Club de New-York**, organisation non partisane qui fêtera bientôt son centenaire. Le propos était similaire et peut ainsi se résumer : les peuples souhaitent le *leadership* des États-Unis, car ils y voient la possibilité d'accéder au « rêve américain » dont la réalité repose sur une invention propre à ce pays, l'existence d'une « classe moyenne » ⁽²⁷⁾. C'est ce qui fonde la « puissance de l'exemple » américain, laquelle ne peut cependant s'exercer sans l'« exemple de la puissance » américaine. Mais si, au cours de la décennie écoulée, les États-Unis se sont concentrés sur les zones les plus dangereuses, il importera, au cours de la décennie qui s'ouvre, de se tourner davantage vers les zones offrant les plus grandes opportunités, à savoir les pays émergents ⁽²⁸⁾. Ce déplacement de la lorgnette, qui est le premier aspect du « nouvel art de gouverner », s'accompagne d'un changement de focale en ce que la priorité doit être donnée à la dimension économique des relations internationales : liberté des flux de marchandises, de capitaux et de navigation. Pour ce faire, les États-Unis recourront à la carotte des prêts et de l'aide, ainsi qu'au bâton des sanctions. Ils se donnent pour objectifs de doubler la valeur de leurs exportations d'ici 2015, en multipliant les accords bilatéraux ou régionaux de libre-échange, en combattant la contrefaçon, en protégeant la propriété intellectuelle, en ouvrant les marchés publics à l'étranger.

La puissance subtile :

A travers ces allocutions, la secrétaire d'État donne un peu de chair à l'article dans lequel Barack Obama annonçait son programme de politique extérieure, en début de campagne des primaires démocrates ⁽²⁹⁾. En une formule, le *leadership* américain,

26 Comme bons exemples de grandes firmes favorisant l'émergence de dirigeantes, Hillary Clinton cite les campagnes « 10.000 femmes » de Goldman Sachs (pour un coût de 100 millions de dollars en cinq ans), « 5 by 20 » (5 millions de femmes entrepreneurs d'ici 2020) menée par Coca Cola, ainsi que l'intention de Wal-Mart de doubler, pour la porter à 20 milliards d'ici 2016, la valeur des produits achetés à des entreprises dirigées par des femmes. On ne saurait proposer perspectives plus exaltantes.

27 « Tous les pays ont des riches et des pauvres. Il en a été toujours ainsi. Mais l'Amérique a été la première à créer quelque chose de différent, une classe moyenne... Le succès de la classe moyenne s'enracine dans un accord de base selon lequel si vous travaillez dur et suivez les règles, vous prospérerez ; si vous innovez et construisez, il n'y aura pas de limites à vos accomplissements » (discours devant le **CAP**). Et de donner en exemple Steve Jobs et ses débuts dans un garage.

28 « Les événements de la cette semaine nous ont rappelé que répondre aux menaces sera toujours au centre de notre sécurité nationale. Mais cela ne peut être notre politique étrangère » (discours devant l'**Economic Club**).

29 « *Renewing American Leadership* », in « *Foreign Affairs* » (juillet-août 2007). Le verbe utilisé peut s'entendre de

pour se pérenniser, doit se renouveler en cultivant le « *smart power* », c'est-à-dire en intégrant les deux concepts de « *soft power* », la puissance dite douce de la diplomatie, des relations économiques, des instruments légaux, de l'influence culturelle, et les moyens contondants, ou cinétiques comme on dit au Pentagone, du « *hard power* »⁽³⁰⁾. Beaucoup a été fait pour ce dernier, il importe de penser aussi au premier. C'est en référence à cette dimension « douce » que la secrétaire d'État a conçu ce qu'elle considère être son principal apport intellectuel à la politique extérieure de son pays.

On le sait, toute administration américaine est contrainte par la loi à publier une stratégie nationale de sécurité (*National Security Strategy*) et une série de bilans/réexamens/engagements (*reviews*), en matière de défense (*QDR*), de sécurité du territoire (*Homeland Security*), concernant les missiles balistiques, ou encore les armes nucléaires, documents valables en principe pour les quatre années de la mandature. Or, pour la première fois, l'équipe en place a voulu rédiger une *Quadriennial Diplomacy and Development Review*, document de 242 pages qui sera publié, avec beaucoup de retard, le 21 décembre 2010. En élevant le statut de la **D**iplomatie et de l'aide au **D**éveloppement au niveau d'importance acquis par la **D**éfense, on donne au *leadership* américain une plus grande stabilité dans la mesure où il reposera sur un trépied d'instruments, commençant tous par la même consonne, les « trois D » de la « puissance subtile ».

Contrairement à ce que l'on peut penser, l'administration de George Walker Bush n'avait pas négligé l'aide au développement, lançant en 2003 le Plan présidentiel d'urgence pour les soins aux victimes du sida (*President's Emergency Plan for Aids Relief* ou **PEPFAR**) et créant l'année suivante la **Millenium Challenge Corporation**, sur décision bipartisane du congrès. Cela rajoutait cependant aux problèmes - prolifération des instances, redondances, gaspillages, lourdeurs bureaucratiques, dysfonctionnements de toutes sortes, inadaptation - et contribuait au délitement de l'APD qui s'est traduit par la réduction de 38% des personnels de l'**USAID** entre 1990 et 2007. Aussi le Congrès avait-il obtenu en 2004 que fût constituée, sous le sigle *HELP* (*Helping to Enhance the Livelihood of People around the Globe* ou « Aider à améliorer les conditions de vie des populations à travers le monde »), une commission chargée de passer au feu de la critique l'existant et de faire des propositions précises aux différentes instances du gouvernement. Son rapport fut remis en décembre 2007 seulement, sous le titre « Au-delà de l'assistance » et il inspire en partie la *QDDR*. Le premier objectif est de rehausser le statut de l'**USAID**, agence indépendante mais liée au secrétariat d'État, créée en 1961 par John Fitzgerald Kennedy. Sans aller jusqu'à en faire un ministère à part entière, comme certains le proposaient, des moyens plus importants lui seraient accordés, sa structure recomposée, ses procédures rationalisées et réaffirmée sa prééminence sur les multiples autres agences publiques travaillant

deux manières, qui ne s'excluent pas ici: reprendre et renouveler.

30 On débat de son origine et de sa traduction possible en français : « pouvoir de l'intelligence » ou, comme nous le proposons, « puissance subtile » Il faudrait remonter à l'article de Suzanne Nossel paru dans la revue « *Foreign Affairs* » (mars-avril 2004) sous le titre « *Smart power* ». Le professeur Joseph S. Nye Jr., qui avait été le chantre du « *soft power* », a repris le vocable à son compte, signant avec Richard Lee Armitage, l'ancien adjoint de Colin Powell au secrétariat d'État, un rapport de 90 pages sur ce thème : « *A smarter, more secure America, a Report of the Commission on Smart Power* » (CSIS, 2007). Suzanne Nossel, qui a travaillé à **Human Rights Watch**, au **Center for American Progress** et au sein du groupe de médias Bertelsman, se retrouve aujourd'hui au secrétariat d'État. Elle a rédigé avec David Shorr un rapport de travail intitulé « *A stake in the System : Redefining American Leadership* » (Stanley Foundation, septembre 2008, 26 pages).

dans ce domaine.

Il y a en effet peu de chances que l'efficacité et la pertinence de l'APD américaine s'accroissent. Comme c'est souvent le cas, les programmes de l'USAID sont conduits de façon extrêmement bureaucratique, avec des experts payés à prix d'or, cependant que leurs acolytes, les grandes ONG ou fondations, celles de Bill Clinton ou de Melinda et Bill Gates par exemple, qui disposent de moyens considérables, ont souvent un double effet d'évidement. Elles attirent à elles les « naturels » formés, qui ne travaillent donc plus dans les services publics, et, en focalisant l'attention des autorités locales sur leurs propres projets, elles peuvent nuire à des actions moins voyantes mais à plus long terme. On ne saurait donc garantir le succès, quand bien même ont été gommées les mesures fondamentalistes introduites par l'administration Bush, à savoir le refus des programmes impliquant le contrôle des naissances et l'accompagnement de la lutte contre le sida par des campagnes en faveur de la virginité pré-nuptiale et de la fidélité conjugale. Les dizaines de milliards de dollars dépensés en Afghanistan au nom de l'aide au développement fournissent un magistral contre-exemple. De manière plus générale, l'aide américaine poursuit la vulgate libérale, cherche à favoriser le secteur privé quand elle ne combat pas le secteur public et conditionne son déboursement au libre-échange, comme cela a été le cas en Haïti, avec pour conséquence la chute des emplois d'assemblage industriel de 80.000 en 1984 à 17.000 en 1994. Bill Clinton, qui était à l'époque aux affaires, s'en excusera bien des années trop tard. Elle est également liée à l'adoption de produits, de méthodes et de brevets américains: la promotion des OGM est devenue par exemple une condition de l'aide agronomique au Vietnam. Elle est enfin éminemment politique, une loi de 1985 contraignant l'**USAID** à tenir compte des votes émis à l'ONU pour choisir les éventuels récipiendaires. La décision de geler le versement de la contribution des États-Unis au budget de l'UNESCO, annoncée à la suite de l'admission de la Palestine dans cette enceinte, en fournit la preuve la plus récente, et qui pourrait se répéter si d'autres organisations du système de l'ONU venaient à suivre la voie ainsi tracée ⁽³¹⁾. La répartition de cette aide se fait, et on ne saurait s'en étonner, en fonction de considérations géopolitiques et d'intérêts géoéconomiques. La signature des Accords de Camp David par Israël et l'Égypte fut ainsi accompagnée de l'octroi à cette dernière d'une aide de 2 milliards de dollars. En 1990, l'ensemble de l'APD reçue équivalait à 36% des dépenses de l'État égyptien; sa part est tombée aujourd'hui à 3%, soit l'équivalent du dixième des recettes touristiques et du septième des exportations de produits manufacturés. Ce n'est pas la raison principale pour laquelle les États-Unis demeurent très majoritairement impopulaires sur les rives du Nil. La carotte financière peut séduire les élites et les dirigeants locaux, le bâton et le déni des droits du peuple palestinien sont ce que retiennent les peuples, notamment au Machrek. De cette césure découlent en partie les mouvements qui animent le Grand Moyen-Orient depuis un an et on ne peut assurer qu'en accordant une importance renouvelée à l'**USAID**, la *leadership* américain se trouve sensiblement conforté.

Pire, avec une majorité républicaine à la Chambre des représentants – l'instance du Congrès qui vote le budget –, la lutte contre les déficits publics et la dette affecte directement les ressources de l'**USAID** et de *Foggy Bottom*, le « fond brumeux » de Washington où loge le secrétariat d'État. Ces crédits ont été amputés de 8 milliards de

31 En 1984, les États-Unis avaient même quitté l'organisation à la suite de la publication du rapport de la commission Mac Bride « *Voix multiples, un seul monde* » et de l'ouverture d'un débat sur l'établissement d'un nouvel ordre international de la communication. Le Royaume-Uni et Singapour les avaient alors suivis.

dollars en 2011, par rapport au projet de budget présenté par l'administration Obama, et devraient l'être de 8,6 milliards supplémentaires, soit 18% du total des allocations, au cours de l'année 2012. Les concours au Conseil des droits de l'Homme, au **FNUAP** (le Fonds des Nations-Unies pour l'aide à la population) et aux programmes internationaux de lutte contre le réchauffement climatique sont l'objet de coupes draconiennes, tandis que les personnels de l'**USAID** s'attendent, de nouveau, à des licenciements. L'administration Obama et les démocrates tenteront de limiter la casse, soutenus en l'occurrence par l'**U.S. Chamber of Commerce** qui souligne que l'ensemble des moyens accordés à la diplomatie et à l'APD ne représente qu'1,5% des dépenses de l'État fédéral, mais cela leur sera difficile. Avec Ileana Ros-Lehtinen pour présidente de sa commission des affaires étrangères, la Chambre des représentants dispose d'une politicienne à la droite extrême sur toutes les questions, exception faite des droits des homosexuels, bien organisés dans la 18^{ème} circonscription de Floride où elle est élue depuis 1989, et de la protection du parc national des Everglades, qui en fait partie.

Guerre commerciale :

Le pentateuque n'est pas qu'une redite ou qu'une explicitation. Il introduit un glissement par rapport à l'année 2010, en ce que l'aide au développement disparaît quasiment du propos, et pour cause, au profit de la « diplomatie économique ». Le département d'État entend se mobiliser afin d'atteindre l'objectif du doublement des exportations à l'horizon 2015. Les mentalités doivent donc changer au sein des représentations diplomatiques et les ambassadeurs se transformeront en directeurs généraux de conseils d'administration, prospecteront les marchés, mettront en relation les entreprises et les collectivités territoriales avec leurs homologues locales, monteront des délégations de patrons, petits et grands, etc. Par ailleurs, la structure administrative de la centrale est en train d'être modifiée afin de mieux saisir l'ensemble des données économiques. Un bureau des ressources énergétiques a été créé, la direction des affaires économiques, financières et agricoles, avec à sa tête le sous-secrétaire d'État Robert D. Hormats – un ancien vice-président de Goldman Sachs –, est renforcée et un *chief economist* ou « économiste en chef » sera recruté.

Il n'y a, à vrai dire, pas grand chose de nouveau sous le soleil. Dès le milieu du XIX^e siècle, les États-Unis s'appliquèrent à obtenir la liberté des mers, à conquérir les marchés et ils peuvent même se targuer d'avoir été les premiers à contraindre le Japon, alors « fermé à la chaîne » (*sakoku*), à ouvrir ses ports aux navires étrangers. Cette ligne a été suivie avec constance, y compris pendant la longue période durant laquelle l'économie américaine se développait, de son côté, à l'abri de murailles protectionnistes. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la prépondérance économique et maritime des États-Unis était telle, et les concurrents européens ou japonais se trouvaient si affaiblis, que la balance commerciale resta excédentaire jusqu'au début des années 1970. On s'en souvient, la remise en cause du système monétaire international par l'administration Nixon avait eu, pour objectif immédiat, de rétablir l'équilibre des échanges extérieurs du pays, mais ce but reculant avec l'horizon, la lutte pour les marchés n'a jamais cessé depuis, qui a pris à maintes reprises l'allure d'une guerre commerciale. L'expression n'est pas reprise par le secrétaire d'État, mais le plan de bataille qu'elle brosse recourt aux mêmes instruments que par le passé: faire prévaloir les principes et normes définis aux États-Unis, à travers des accords de libre-

échange et des traités d'investissement bilatéraux (*bilateral investment treaties* ou BIT). A la répression de la contrefaçon et à la protection des droits de la propriété intellectuelle, déjà évoquées, s'ajoutent l'exigence d'une véritable ouverture à la concurrence des marchés publics et la lutte contre les « distorsions monétaires », étant entendu que seuls les États-Unis disposent d'un droit universel de seigneurage.

Toutefois, le pays est confronté à un défi plus sérieux encore, celui que représente la montée en puissance des entreprises nationales étrangères, défi que le secrétaire d'État a longuement décrit dans son discours devant la 418^{ème} rencontre de l'Economic Club de New York :

« ... Il n'y a rien de nouveau à ce que des pays utilisent leur puissance économique pour contraindre les autres à se plier à leur volonté. Mais aujourd'hui les ressources en leur possession sont sans précédent et l'interconnexion des marchés mondiaux offre de nouvelles possibilités au déploiement de leur puissance. Il y a une décennie, les gouvernements des pays émergents ajoutaient chaque année 100 milliards de dollars à leurs réserves cumulées. En 2009, ce sont 1.600 milliards de dollars qu'ils ont engrangés en plus. Les fonds souverains d'investissement contrôlent aujourd'hui 12% de l'investissement mondial. Les entreprises d'État et soutenues par les États n'opèrent plus seulement dans leurs marchés nationaux, mais à travers la planète, parfois secrètement, souvent dans l'opacité et sans l'esprit de responsabilité qu'assurent les actionnaires, les systèmes et conseils de régulation. Nous voyons aussi des compagnies hybrides qui se déguisent en acteurs commerciaux, mais qui sont en réalité contrôlées par des États, ce qui fait que leurs activités ont des conséquences stratégiques. Les lignes de démarcation ne sont plus claires... La manière dont les États déploient leurs liquidités, leurs entreprises et leurs ressources naturelles, en particulier sur les marchés globaux, est du plus haut intérêt pour nous. Et j'espère qu'il en va de même pour vous. Aussi avons-nous besoin de développer des règles et normes internationales qui établiraient les frontières, réprimeraient les mauvais comportements et exigeraient de la transparence, de sorte que les entreprises publiques soient claires quant à leurs intentions et à leurs actions. »

Le texte se suffit à lui-même. Deux précisions peuvent être utiles pour comprendre l'insistance du propos. Dire que l'économie américaine est en crise n'est pas une révélation, mais il convient de souligner qu'en dépit de plans de relance successifs, de taux d'intérêt historiquement bas et d'une création monétaire sans pareille, le chômage reste aux alentours de 9%, atteint 20% chez les jeunes et 40% dans certains quartiers, taux qui ne tiennent pas compte des millions de personnes découragées et/ou en fin de droits. Les grandes entreprises, qui ont rétabli leurs bilans depuis 2008, font des gains de productivité et n'embauchent pas, alors que les PME, censées être pourvoyeuses de postes de travail, n'ont pas un accès suffisant au crédit bancaire. Les collectivités territoriales, prises à la gorge par leurs dettes, réduisent les emplois dans les services publics. A la dimension dépressive de cette réalité s'en ajoute une de nature politique, les prochaines élections devant vraisemblablement se faire sur la question de l'emploi. De plus, et c'est le deuxième point, le redressement en ce domaine est lié à la situation du secteur manufacturier, dont l'impact sur l'innovation – il réalise 67% des dépenses de recherche-développement du secteur privé – et l'effet multiplicateur sont par ailleurs déterminants pour l'ensemble de l'économie. Selon les estimations, ce secteur représente 15% du PIB des États-Unis, et 25% si l'on y ajoute la vente au détail des produits, le développement des systèmes informatiques et les

services juridiques nécessaires à la production. C'est également grâce au secteur manufacturier que le déficit de la balance commerciale du pays, qui a atteint 497 milliards de dollars en 2010, pourrait se réduire, mais si la revitalisation industrielle n'est pas engagée avec vigueur, on estime que la moitié de la valeur ajoutée de l'économie américaine risquerait de disparaître dans les prochaines années, ce qui, bien évidemment, aurait de lourdes conséquences en matière de déficit commercial. Or, à suivre la société de consultants Booz&Company, c'est au cours de la décennie écoulée que le déclin du secteur manufacturier s'est marqué. Certes, durant le dernier quart du siècle précédent, des branches entières, la sidérurgie, la construction automobile et les textiles en particulier, ont connu de graves difficultés, mais la baisse de la production industrielle n'a été que de 0,5% l'an entre 1980 et 2000 et le secteur industriel représentait encore une part du PIB national plus élevée qu'en Allemagne ou au Japon. A partir de 2000, la chute annuelle des emplois manufacturiers a été de 4,3%, du fait de la concurrence internationale et des réimportations de la production délocalisée, mais également de la baisse des investissements en capitaux fixes, tombés au dessous du seuil de remplacement, et de la raréfaction des savoir-faire ⁽³²⁾. La situation de l'emploi serait plus mauvaise encore et plus lourde serait la dégradation de la base industrielle si le département de la Défense ne salariait pas 3.045.000 personnes (715.000 civils et 2.330.000 militaires, y compris les réservistes mais pas les personnels des sociétés privées de sécurité), si le pays ne se maintenait pas au premier rang mondial pour les exportations d'armements (36,4 milliards de dollars pour un total de 96 milliards en 2008), si les États-Unis ne disposaient pas de 20.000 services de police – les effectifs du **NYPD** atteignent à eux seuls les 45.000 hommes – et si un Américain sur 100 ne se trouvait pas en prison. Comme le remarque une note de l'ambassade de France à Washington, les États-Unis représentent 5% de la population mondiale, mais 25% de la population carcérale de la planète, et leurs dépenses pour les prisons ont quintuplé en vingt ans. Au final, l'emploi, et la victoire aux élections, passe par l'exportation, puisque la demande intérieure est atone.

Un pivotement stratégique :

Le lecteur attentif aura sans doute remarqué que l'un des livres du pentateuque n'a pas été évoqué. Ce n'est pourtant pas le moins intéressant, mais il a été complété par un essai récent de la secrétaire d'État, si bien que ces deux textes forment un ensemble qui précise et renforce ce qui précède ⁽³³⁾.

Le premier point du discours est l'affirmation qu'en Asie les « États-Unis sont une puissance économique en résidence » et qu'ils n'entendent pas se trouver marginalisés par les accords de libéralisation des échanges ou de libre-échange, de coopération et de développement des infrastructures physiques, au bilatéral ou au multilatéral, qui se sont multipliés à un point tel – plus d'une centaine d'accords commerciaux – que l'on parle de « bol de nouilles » régional. Cela est particulièrement frappant en Asie orientale, de l'Indonésie à la péninsule coréenne et à la Mongolie. Bien que la plupart des pays de la

32 Arvind Kaushal, Thomas Mayor and Patricia Riedl: « *Manufacturing Wake-Up Call* » (booz&co, automne 2011, 16 pages).

33 « *Remarks on Principles for Prosperity in the Asia-Pacific* », discours devant l'**Asia Society** et les Chambres de commerce américaines de Hong Kong et Macao, Shangri-La Hotel, Hong Kong, 25 juillet 2011 et l'essai « *America's Pacific Century* » paru dans « *Foreign Policy* » de novembre 2011.

région cherchent à construire des économies nationales et que des États comme le Japon ou la Corée du sud disposent de denses réseaux productifs à l'échelle régionale, c'est de plus en plus autour de la croissance, des besoins, des liquidités et des investissements de la Chine que se structurent les relations économiques du continent. Cela se vérifie en Asie centrale et, de façon plus horizontale, entre l'Inde et la Chine. L'illustration la plus nette de cette évolution a été la naissance, le 1er janvier 2010, d'une zone de libre-échange entre le « pays du milieu » et les dix États de l'Association des nations de l'Asie du sud-est, avec une période de grâce pour le Vietnam, le Laos, le Cambodge et la Birmanie qui ont rejoint l'**ASEAN** plus récemment.

En deuxième lieu, ce qui avait été dit devant l'**Economic Club** à propos de l'accumulation de réserves, de la puissance des fonds souverains d'investissement, du rôle des entreprises d'État et de leurs hybrides, s'applique tout particulièrement à l'Asie. Aussi la secrétaire d'État a-t-elle présenté l'esprit d'entreprise, le goût de l'innovation, la qualité de la recherche, l'excellence universitaire – les États-Unis accueillent 350.000 étudiants asiatiques – et la puissance même de l'économie américaine comme autant de facteurs autorisant les États-Unis à s'opposer aux pratiques trop souvent malsaines que connaît le continent⁽³⁴⁾. Pour que la concurrence puisse jouer, le système des relations économiques doit être ouvert, libre, transparent et impartial (*fair*), de manière à ce que les entreprises puissent lutter à armes égales ou concourir sur un pied d'égalité (*level playing field*, selon l'expression désormais officielle). Forts de ces principes, les États-Unis entendent assurer la prospérité de la région Asie-Pacifique en l'orientant vers une « croissance équilibrée, inclusive et durable », en montrant l'exemple par la conclusion d'un accord de libre-échange avec la Corée du sud (**KORUS**), en animant le forum économique de l'Asie-Pacifique (**APEC**) dont le président Obama sera l'hôte en novembre 2011, à Hawaï, et en s'engageant dans la conception de *partenariats trans-Pacifique*, ou **TPP**, qui donneraient un nouvel élan à cette instance. Un premier accord de ce genre, conclu entre le Chili, la Nouvelle-Zélande, Singapour et Brunei, est entré en vigueur en mai 2006, qui prévoit l'abolition de toutes les barrières tarifaires et non-tarifaires à l'horizon 2015. L'Australie, la Malaisie, le Pérou, le Vietnam et les États-Unis ont dit leur intention d'y adhérer, mais les négociations traînent en longueur. Pour ce qui le concerne, le secrétariat d'État poursuit des programmes destinés à favoriser les partenariats public-privé (*Global Partnership Initiative*), à sélectionner et à éduquer de jeunes entrepreneurs (*Global Entrepreneurship Program*), en même temps qu'il utilise les diasporas asiatiques présentes aux États-Unis, et elles sont nombreuses, pour resserrer les relations d'affaires avec l'outre-Pacifique.

Tout cela se retrouve dans l'essai de « *Foreign Policy* », mais comme un élément, parmi d'autres, du franchissement d'un seuil, au sens où il est tout simplement proposé d'effectuer « un pivotement de la grande stratégie américaine ». Pour diverses raisons, les États-Unis ont été conduits à se concentrer 1°) sur la « longue guerre contre le terrorisme » et 2°) sur le Grand Moyen-Orient. Il leur importe aujourd'hui 1°) de se

34 Pour illustrer, devant le cénacle de Hong Kong, les éminentes qualités des entrepreneurs américains, Hillary Clinton a cité la *start-up* Solyndra qui, dans le domaine des panneaux solaires photovoltaïques, devait devenir une autre Microsoft. Elle aurait dû attendre. L'entreprise a fait faillite un mois plus tard, après avoir reçu de l'administration Obama une garantie de crédit de 535 millions de dollars. Il se peut que ce soutien ait constitué une réponse à la concurrence de la Chine, qui a dépassé la production américaine de panneaux solaires et envisage de produire aux États-Unis afin de contourner les barrières protectionnistes. En août 2009, l'administration Obama avait annoncé un crédit d'impôts de 2,3 milliards de dollars pour cette branche (« *NY Times* », 25.7.2009).

tourner vers l'Asie et 2°) d'attacher une importance renouvelée à la dimension économique de leurs relations avec le continent : « Exploiter la croissance et le dynamisme de l'Asie est un objectif central pour les intérêts économiques et stratégiques des États-Unis, et une priorité pour le président Obama. Des marchés ouverts en Asie fournissent aux États-Unis des opportunités sans précédent d'investissement, de commerce et d'accès à des technologies de pointe. Le redressement de notre économie nationale dépendra des exportations et de la capacité des firmes américaines à exploiter les ressources des consommateurs asiatiques, marché vaste et en augmentation constante ». La réciprocité est vraie, à croire la « *rock-star diplomat* » : « De la même manière que l'Asie revêt une importance essentielle pour les États-Unis, l'engagement américain est vital pour l'avenir de l'Asie. La région est avide de notre *leadership* et de nos entreprises, peut-être plus qu'à aucun moment de l'histoire ».

Six axes d'action sont énoncés : renforcer les alliances existantes et les actualiser, construire de nouveaux partenariats afin d'assurer une approche d'ensemble à l'engagement américain, édifier une architecture de coopération régionale plus robuste et plus cohérente, densifier les relations commerciales et accroître les flux d'investissements, consolider et adapter la présence militaire des États-Unis, et, *last but not least*, faire valoir et prévaloir les valeurs de l'Amérique. Bien qu'il y ait quelque chose d'indécent à ce que la représentante d'un pays qui a réduit en cendres les villes japonaises et les habitants qui s'y trouvaient, utilisé à deux reprises l'arme nucléaire sans raisons militaires valables et sans que leur emploi eût été décisif dans la reddition de l'adversaire, transformé en champ de ruines le nord de la Corée, refusé de respecter des accords internationaux et rajouté deux décennies au calvaire des peuples vietnamien et laotien, renversé le gouvernement légitime du Cambodge et ravagé ce pays, soutenu des satrapes à la Ferdinand Emmanuel Marcos, des dictateurs à la Suharto, ainsi que des générations de militaires autocrates en Thaïlande, autorisé la conquête meurtrière du Timor Leste, financé ses actions secrètes par l'opium, combattu la volonté de non alignement de l'Inde ou de la Birmanie, et la liste des crimes en tous genres reste incomplète, vienne donner des leçons de morale, ce n'est pas le plus important car les peuples de la région, qui ont une mémoire aussi longue que leur histoire, ne sont pas dupes. On notera toutefois que parmi les mauvais élèves en matière de respect des droits de l'homme, Hillary Clinton n'a pas hésité à citer le Vietnam, qui attend toujours qu'un geste soit fait par les États-Unis pour venir en assistance aux trois millions de victimes des épandages d'agent Orange.

Plus important est le reste, l'économique bien entendu, à propos duquel Hillary Clinton se répète, mais davantage encore le diplomatique et le militaire. Tout comme la dissolution du pacte de Varsovie et l'éclatement de l'URSS n'ont pas atténué les ambitions de l'OTAN dans une Europe désormais sans rivages militaires, elles n'ont pas conduit à redéfinir la présence américaine en Asie. On le sait, la guerre froide n'avait pas abouti à la formation durable de blocs antagoniques en Asie, ou, plus exactement, il n'y a jamais eu le pendant du Pacte de Varsovie, mais des alliances bilatérales qui se sont révélées parfois éphémères, notamment la plus importante d'entre elle qui associait l'URSS et la Chine, tandis que les États-Unis ont prolongé leur réseau de pactes, avec le **CENTO** (Moyen-Orient), l'**OTASE** (Asie du sud-est) et l'**ANZUS** (Pacifique-sud), complétés par une série de traités bilatéraux, avec le Japon, la Corée du sud, Taïwan, les Philippines et la Thaïlande. S'il s'est révélé impossible d'intégrer tous

ces éléments en une structure unique, du fait des contraintes nationales (Japon), des méfiances héritées d'un passé souvent récent (entre le Japon et la Corée du sud par exemple), de l'influence du non alignement ou simplement parce qu'une telle structure aurait été par trop déséquilibrée pour être efficace, la stratégie de Nicholas John Spykman (1893-1943) selon laquelle la puissance maritime doit dominer l' « anneau des terres » (*rimland*) afin de contrôler le « pivot géographique » du monde (*heartland*), était mise en œuvre ⁽³⁵⁾. Les pactes régionaux n'existent plus, à l'exception de l'**ANZUS**, mais le réseau d'alliances bilatérales demeure, ainsi que la lourde présence militaire des États-Unis dans cette région du monde. L'**USPACOM** ou commandement unifié du Pacifique dont le quartier général est à Hawaï, couvre une zone de 272 millions de km², soit 50% de la superficie du globe, des rivages de la Californie à ceux de Madagascar, 36 pays et 20 territoires. A une exception près, son commandant a été constamment un amiral, ne serait-ce que parce qu'il dispose de la IIIe et de la VIIe flottes, avec en temps normal six porte-avions. Il est réputé être le chef militaire le plus puissant de la planète, puisqu'il a 300.000 hommes des quatre armes sous ses ordres, y compris ceux déployés en Corée du sud et au Japon, où se trouve la base principale de la VIIe flotte.

Comme la secrétaire d'État l'a souligné, l'administration Obama a très vite fait savoir qu'elle réaffirmait une résidence asiatique qui ne s'était jamais démentie, mais que les mésaventures moyen-orientales avaient voilée. Le propos est clair, qui s'énonce en deux temps, éviter que l'Asie orientale ne s'organise de façon autonome sur les plans politique et sécuritaire, risque que l'évolution des relations économiques renforce, et empêcher à tout prix que cette réorganisation ne se fasse autour de la Chine ou en déférence à l'égard de la Chine. Rien à vrai dire ne laisse présager que les pays de la région cherchent à s'allier ou à s'affilier à cette dernière qui, de son côté, ne semble pas sur le point de l'obtenir, à supposer qu'elle le veuille. Toutefois, une intégration économique régionale dont le moteur tend à être la Chine ne peut pas ne pas avoir de prolongements sur les autres plans : neutralisation, « finlandisation » et autres cauchemars, comme autant de variantes contemporaines du système tributaire qui est censé avoir régi, dans le passé, les relations entre l' « empire du centre » et ses pourtours. Cela induit un certain nombre d'initiatives que la secrétaire d'État énumère.

Primo, renforcer les alliances existantes, à savoir celles contractées avec le Japon, la Corée du sud et l'Australie, et les actualiser. S'agissant de l'archipel, l'administration Obama est parvenue à tordre le bras du premier ministre Hatoyama Yukio, à le faire renoncer à sa promesse de tenir compte de l'opposition de ses concitoyens à un réaménagement des bases américaines d'Okinawa, puis à le contraindre à la démission. Avec Noda Yoshihiko, l'actuel détenteur du poste, plus l'ombre d'un problème en ce domaine, tandis qu'une véritable idylle s'est nouée avec le président sud-coréen Lee Myung Bak : soutien total au durcissement des relations avec le Nord, conclusion d'un accord de libre-échange (**KORUS**), faveurs en tous genres pouvant rehausser le statut de la République de Corée. A certains égards, il paraît même plus sûr de s'appuyer sur elle en Asie du nord-est, dans la mesure où le Japon reste prisonnier de sa constitution pacifiste et de l'attachement populaire à la préservation de son article 9. En tout état de cause, ces deux alliés financent une bonne partie des bases déployées sur leurs

35 Selon la sentence de Nicholas Spykman, « Qui contrôle l'anneau des terres gouverne l'Eurasie, qui gouverne l'Eurasie contrôle les destinées du monde ». De là, la « pactomanie » de John Foster Dulles et le collier de pactes politico-militaires qu'il avait enfilé sur le pourtour de l'Eurasie. Cette vision se retrouve chez Samuel Phillips Huntington (cf. son article « *National Policy and the Transoceanic Navy* » de mai 1954), comme chez Zbigniew Kazimierz Brzezinski.

territoires, disposent de moyens militaires tout à fait conséquents, qu'ils confortent et modernisent en relation avec le Pentagone : défense antimissiles, renforcement des capacités au sud de l'archipel et construction d'une base aéronavale dans l'île de Cheju. S'il est impossible, eu égard à l'état des opinions publiques de passer à l'étape d'une alliance trilatérale en Asie du nord-est, des relations informelles de plus en plus denses sont tissées entre les trois partenaires et, surtout, leur horizon est élargi – c'est ainsi qu'il faut comprendre le terme d'actualisation-, au-delà de la « sécurité » des protégés, pour s'étendre aux mers appelées du Japon, Jaune et de Chine orientale, ainsi qu'au contrôle du double détroit de Tsushima. Le processus est engagé avec le Japon depuis le second mandat de Bill Clinton, il touche aujourd'hui la Corée du sud. Il en va de même avec la fidèle Australie : coopération militaire dans le Pacifique-sud, la partie orientale de l'océan Indien, les espaces maritimes de l'Asie du sud-est et au sujet de la cyber-guerre.

Secundo, construire de nouveaux partenariats avec les autres pays de la région, l'Inde en premier lieu. George Bush le Jeune avait innové en ce domaine puisqu'un accord de coopération nucléaire avait été conclu avec New Delhi, en contradiction d'ailleurs avec les dispositions du traité de non prolifération nucléaire, et que la coopération en matière de lutte contre le terrorisme avait été considérablement densifiée. Cette ligne est maintenue, qui se complète par un intense démarchage pour la vente d'armements américains dans le cadre du renouvellement de l'aviation indienne. Élément supplémentaire, l'invitation pressante pour que l'Inde s'engage plus résolument dans sa « *look East policy* », c'est-à-dire qu'elle se montre plus active dans ses relations économiques, politiques et sécuritaires avec l'Asie orientale. Sans qu'il y ait une relation de cause à effet, l'autonomie de décision de New Delhi restant réelle, le premier ministre indien Manmohan Singh s'est récemment rendu au Bangladesh, avec lequel un accord de délimitation des frontières a été conclu après quarante ans de négociations compliquées, et a reçu les présidents birman puis vietnamien, visites qui ont été l'occasion de pousser plus loin les coopérations bilatérales. Le soutien que les États-Unis accordent à ces initiatives s'inscrit dans le cadre d'un net regain d'intérêt de l'administration Obama envers l'Asie du sud-est, qui, avec 600 millions d'habitants, est plus peuplée que l'Europe à 27. C'est bien entendu sur l'Indonésie que les attentions se portent, et pas uniquement parce que Barack Hussein Obama y a vécu une partie de son adolescence. Les transnationales occidentales y ont de puissants intérêts mais, plus encore, avec ses 245 millions d'habitants, elle est la géante de l'ASEAN (en même temps que la population musulmane la plus nombreuse au monde) et détient une incontestable importance géostratégique. Archipel le plus étendu de la planète, ses détroits sont en effet les passages obligés entre le Pacifique et ses mers auxiliaires d'une part, l'océan Indien et les ressources du Proche-Orient d'autre part ⁽³⁶⁾. A ce titre, on peut parler d'eux comme de la veine jugulaire du Japon, de la Corée du sud et de la Chine et on comprendra pourquoi, après le délai de décence qui a suivi le départ de Suharto en mai 1998, les relations de coopération et de formation ont été rétablies avec les **Kopassus** (pour **Komando Pasukan Khusus**), autrement dit les forces spéciales indonésiennes au sinistre passé.

Cet intérêt pour l'Indonésie tient également à son importance objective au sein

36 Le plus fréquenté de ces détroits est celui de Malacca dont la Malaisie et l'Indonésie sont riveraines et dont l'île de Singapour constitue la balise d'entrée. Un accord a été conclu avec la cité-Etat qui permettra aux LCS américains d'y avoir des facilités. LCS est le sigle de **Littoral Combat Ships**, des frégates furtives modulaires conçues pour opérer dans les zones littorales.

de l'**ASEAN**, qui est devenue le moyeu des relations internationales à l'échelle de l'Asie orientale, voire de l'ensemble de l'Asie des moussons. De fait, cette organisation régionale a créé autour d'elle des forums à géométries variables : le **Forum régional** qui regroupe, outre les 10, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Canada et les États-Unis, l'Inde et le Bangladesh, la Mongolie, le Japon et les deux États coréens, la Nouvelle Guinée-Papouasie et Timor Leste, l'Union européenne et, ce qui pourrait être gênant pour les États-Unis, l'**ASEAN+3** qui adjoint la Chine, la Corée du sud et le Japon, ainsi que le **Sommet de l'Asie orientale** qui ajoute à ces 13 l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Afin d'en être membre, il convient d'être partie du Traité d'amitié et de coopération dont les principes sont ceux de la coexistence pacifique, tels que définis, il y a des lustres, à Bandung et contre lesquels les États-Unis s'étaient dressés. Le pas a été franchi le 23 juillet 2009 et, pour la première fois, un président américain sera présent au Sommet qui se tiendra en novembre 2011 à Bali, cependant qu'un ambassadeur près l'**ASEAN** a été nommé.

On retrouve ici le troisième axe d'action exposé par Hillary Clinton, s'inviter dans les organisations régionales, lorsque ce n'est déjà pas le cas, et surtout construire une architecture régionale plus conforme à leur vision des choses, c'est-à-dire à leurs intérêts : « En même temps que nous renforçons nos relations bilatérales, nous soulignons l'importance de la coopération multilatérale car nous pensons que pour faire face aux complexes défis transnationaux auxquels elle est confrontée, l'Asie doit disposer d'un ensemble d'institutions capables de rassembler des actions collectives. Une architecture régionale de l'Asie plus robuste et cohérente renforcerait le système de règles et de responsabilités, de la protection de la propriété intellectuelle à la garantie de la liberté de navigation, système qui forme la base effective d'un ordre international ». En clair, l'**ASEAN**, c'est bien, mais ses méthodes et dans une certaine mesure ses objectifs ne permettent pas au *leadership* américain de s'exercer pleinement. Ce que la secrétaire d'État omet ici de rappeler est que, si tous les pays de la région entendent entretenir de bonnes relations avec les États-Unis et, en particulier, accéder à leur marché, à leurs techniques et à leurs universités, ils ne peuvent oublier les responsabilités américaines dans l'éclatement de la crise économique qui a frappé nombre d'entre eux à partir de juillet 1997, ni l'imposition par le FMI et les puissances occidentales des règles du « consensus de Washington », ni non plus le fait que le pays qui s'en est le mieux sorti, à savoir la Malaisie, a pu le faire en refusant ce diktat. A bien des égards, la politique économique suivie depuis par les pays asiatiques tire les leçons de cette dure épreuve, en particulier à travers l'accumulation de réserves et la mise en place d'un système d'échange de devises (*currency swaps*) pouvant garantir la stabilité monétaire régionale, effort qui a débouché le 24 mars 2010 sur la création d'un fonds de 120 milliards de dollars grâce à la participation de la Chine/Hong Kong, du Japon et de la Corée du sud (« *Initiative de Chieng Mai* »).

Congagement :

On l'aura compris, c'est bien de la Chine dont il est question. Elle est perçue comme un « compétiteur pair » en puissance posant, à certains égards, des problèmes plus complexes que ne n'avait pu le faire l'Union soviétique, d'une part, parce que son dynamisme, ses besoins et ses ressources financières la conduisent à être de plus en plus présente sur la plupart des marchés et dans la quasi-totalité des régions de la

planète, mais d'autre part, parce qu'elle ne le fait pas au nom d'une conception révolutionnaire de l'ordre social et international. D'une part, c'est un marché pour les firmes et les investissements étrangers, ce que l'URSS n'a jamais été véritablement, marché que les groupes américains ne peuvent surtout pas ignorer, et, d'autre part, elle conserve le contrôle de son développement, aussi contradictoire celui-ci puisse-t-il être, à l'échelle nationale et internationale. Par là, elle remet en cause la hiérarchie de l'ordre économique international et peut faire valoir, en ce domaine, des normes hétérodoxes, toutes choses amplifiées, exacerbées même, par le fait que les États-Unis sont devenus les débiteurs de la Chine. Aussi la relation bilatérale ne peut-elle être que dialectique, ce qui ne convient pas très bien au mode de pensée américain. Cette dialectique se retrouve cependant dans le concept de *congruence* qui reste, d'une administration à l'autre, le principe directeur de Washington à l'égard de la Chine. Inventé par le stratège néoconservateur Zalmay Khalilzad en 1994, il entend articuler l'*engagement*, ou cooptation, notamment par l'intégration toujours plus poussée de la Chine à l'économie internationale, et le *containment* ou endiguement⁽³⁷⁾.

Ce concept conduit à poursuivre trois axes censés être complémentaires les uns des autres. Tout d'abord, étendre et approfondir les relations économiques de manière à ouvrir davantage la Chine aux produits et aux capitaux américains, à quoi s'est ajoutée l'invitation adressée aux entreprises chinoises d'investir et de produire aux États-Unis, comme cela s'était fait avec le Japon à partir du début des années 1980. Mais des contradictions surgissent immédiatement, qui tiennent à la volonté des responsables chinois d'accéder aux technologies américaines, de développer les leurs de façon autonome, de monter en gamme, de maîtriser les flux financiers, orientations légitimes mais souvent définies comme déloyales, quand bien même elles sont également poursuivies aux États-Unis – l'exemple précité de la filière des panneaux solaires photovoltaïques le prouvant d'évidence – et quand bien même les éventuels investissements chinois dans des firmes américaines sont encore souvent refusés pour des motifs de sécurité nationale. Ces contradictions se nouent autour de la sous-évaluation du yuan, d'une part, et du privilège exorbitant du dollar, d'autre part. Le deuxième axe est de nature politique et diplomatique, qui consiste à obtenir que Pékin se comporte en partie prenante responsable (*responsible stakeholder*) de l'ordre international, selon l'expression utilisée en septembre 2005 par le secrétaire d'État adjoint de l'époque, le néoconservateur Robert Bruce Zoellick, passé à la présidence de la Banque mondiale en mai 2007. Or, si la Chine ne peut rester indifférente aux questions qui agitent le monde présent, sa priorité va au développement de ses forces productives, à la mutation rapide de sa société et, depuis le déclenchement de la crise économique, au recentrage progressif de son économie. Par ailleurs, si la ligne directrice de sa politique extérieure reste de garder « profil bas », comme l'avait recommandé Deng Xiaoping en 1989, cela ne peut signifier adhérer les yeux fermés à des principes et à des normes fixés par les puissances établies⁽³⁸⁾, ni d'accepter les décisions souvent unilatérales de la puissance prééminente. De là, la critique selon laquelle elle chercherait à énoncer, à diffuser et à faire triompher ses propres principes et normes qu'à des fins polémiques on regroupe sous le vocable de « consensus de Pékin ». Enfin,

37 Zalmay Khalilzad: « *Congate China* », IP-187, Rand Corporation 1994.

38 Plus exactement, la stratégie en 28 caractères énoncée par le « petit timonier » se traduit ainsi ; « Observer calmement la situation, assurer nos positions, affronter les changements avec confiance, éviter de se mettre en avant, privilégier le maintien du profil bas, ne jamais prendre la direction, apporter sa contribution ».

si la Chine est bien convaincue que, pour être durable, un ordre international doit reposer sur des principes communs, elle les trouve dans la Charte de l'ONU, en particulier dans les articles disposant l'indépendance, la souveraineté, l'égalité des États, la non ingérence, le non recours à la force dans le règlement des différends et des conflits internationaux.

Reste le troisième axe, qui n'a cessé d'apparaître dans les paragraphes précédents, axe qui est également composé de trois éléments. Le premier revient, comme cela a été indiqué plus haut, à renforcer et à actualiser les alliances existantes, en Asie du nord-est, et à trouver, en Asie du sud-est, des partenaires de taille - Inde et Indonésie -, afin de constituer, chose éminemment classique, un contrepoids, un glacis ou un « cordon sanitaire » autour de la Chine. Le deuxième consiste à exploiter l'asymétrie objective qui existe entre la Chine et ses voisins d'Asie orientale, les différences dans les rythmes des croissances économiques, les contradictions qu'entraîne le développement chinois pour susciter, aiguïser et/ou amplifier les préoccupations et inquiétudes des autres États. En Asie du nord-est, la « question coréenne », c'est à dire l'accès de la République Populaire Démocratique de Corée à l'arme nucléaire, est un prétexte en or, qui pourrait cependant trouver une solution que tout le monde connaît. L'administration Obama s'est attachée à saisir les opportunités qu'elle pense pouvoir déceler dans la contradictoire situation de l'Asie du sud-est, à savoir les risques d'affiliation verticale des économies au sein de la zone de libre-échange créée avec la Chine, et, davantage encore, la question de la souveraineté sur la mer dite de Chine méridionale et ses archipels, Paracels et Spratleys. Déjà en juillet 2010, lors d'une rencontre de l'**ASEAN** à Hanoï, Hillary Clinton s'était faite le chantre et la garante du droit international de la mer, et notamment de la liberté de navigation. Enfin, c'est l'un des six axes stratégiques énoncés dans l'essai de la revue « *Foreign Policy* », préserver et actualiser les capacités militaires dont disposent les États-Unis dans cette région du monde. Plusieurs éléments de cette ligne ont été évoqués ci-dessus, mais les stratèges américains sont déjà passés à un concept opératif nouveau, l'« *air/sea battle concept* » que la *QDR 2010* retenait et auquel la structure du Pentagone a commencé à s'adapter. En un mot, la Chine, mais d'autres acteurs seraient en mesure d'en acquérir des éléments, se dote de moyens militaires qui lui permettraient de menacer ou d'interdire les positions avancées des États-Unis, c'est-à-dire les bases dont ces derniers disposent dans la région (*anti-access*), et de combattre l'utilisation de leurs moyens sur tous ses flancs maritimes, à l'est et au sud-est (*area denial*) : avions furtifs de la quatrième génération, missiles mer-mer et air-mer, missiles balistiques sol-mer, cyber-guerre, recours à la tactique de l'attaque en essaim (*swarming*), etc. Outre le fait que le développement des capacités chinoises est considérablement exagéré, ce qui pourrait être démontré point par point, les questions de fond restent éludées, en particulier la première d'entre elle qui est de savoir au nom de quoi les États-Unis ont le droit de cerner la Chine par leurs forces et quelle serait leur réaction si cette dernière venait à en faire autant à leur encontre ⁽³⁹⁾.

*Les Cahiers de l'IDRP - Publication trimestrielle de l'Institut de Documentation et de Recherche sur la Paix -
Directeur de publication : Jacques Le Dauphin - C.P.P : en cours*

39 Particulièrement 5 et 6 dans le numéro 14 (1^{er} trimestre) de l'*AirSea Battle concept* est le **Center for Strategic and Budgetary Assessments** (CSBA), une boîte à idées particulièrement liée au Pentagone et dirigée par Andrew F. Krepinevich, qui est l'auteur de trois rapports sur ce sujet : « *Meeting the Anti-Access and Area Denial Challenge* » (2003), « *AirSea Battle, A point of Departure Operational Concept* » (2010) et « *Why AirSea Battle ?* » (2010). Ce concept ravit bien entendu l'**US Navy** et l'**US AirForce** dont les rôles dans les guerres du Grand Moyen-Orient ont été limités et dont les budgets n'ont pas, selon elles, reçu le soutien nécessaire.

Deux contre-sens :

Deux contre-sens sont à éviter. Le premier concerne le « pivotement stratégique » : en accordant une importance renouvelée à l'Asie orientale et, en particulier, à l'émergence de la Chine, l'administration Obama n'entend pas se désengager des autres régions du monde. Encore une fois, le leadership américain est mondial et global, au sens où il couvre la planète et tous les domaines. L'exemple de l'énergie permettra de mieux le comprendre. Les médias américains bruissent d'analyses et de rumeurs à propos d'une mutation en cours de l'approvisionnement des États-Unis qui, on le sait, consomment de façon outrancière et dépendent de l'extérieur pour les hydrocarbures. Or, de nouveaux gisements ont été découverts (Brésil, Guyane française) que le développement des techniques permet d'exploiter, dans le système actuel des prix relatifs, de façon rentable. A cela s'ajoute des ressources non conventionnelles, les biocarburants, produits déjà en quantité, les sables bitumineux de l'Athabasca, au nord de l'État canadien de l'Alberta, dont les réserves atteignent 1.700 milliards de barils, et la « ceinture de l'Orénoque » au Venezuela, aussi prometteuse, ainsi que le gaz de schiste qui est abondant aux États-Unis mêmes et obtenu par fracturation. Cela réduirait le déficit de la balance commerciale et, en tout état de cause, conduirait le pays à se recentrer sur le Nouveau Monde, moins difficile, affirme-t-on, que l'« Orient compliqué ».

Est-ce à dire que cela en rajouterait pour inciter les États-Unis à réduire leur empreinte (*footprint*) dans le Grand Moyen-Orient ? La réponse est évidemment négative, quand bien même une adaptation s'impose du fait des mésaventures militaires et des mouvements qui animent les peuples arabes. Ici aussi, un seul exemple suffira, celui de l'Afghanistan. La tendance est à la recherche extrêmement difficile d'une solution dans un cadre dit régional, c'est-à-dire engageant certains des voisins de ce pays, Pakistan, Inde, Turquie, pétromonarchies du Golfe et, si possible, tous les États d'Asie centrale, ou certains d'entre eux, tels le Turkménistan et le Tadjikistan, en tenant à l'écart l'Iran, la Russie et la Chine, pourtant directement concernés eux aussi. Dans un sens, c'est le retour au « Grand Jeu », qui opposa jadis le Royaume-Uni et la Russie tsariste dans ces contrées du monde, mais élargi sous la forme contemporaine de la concurrence entre cette éventuelle structure et la Conférence de coopération de Shanghai (**SCO**) qui, depuis sa création en juin 2001, s'est consolidée, étoffée, élargie, et qui pourrait dans un avenir proche intégrer l'Inde, le Pakistan, l'Afghanistan, voire la Turquie. Or, Madame la Secrétaire, qui aime les visions larges, est devenue une adepte du projet de « nouvelle route de la soie » que promeut un certain nombre d'instituts et de *think-tanks américains* et dont le sous-secrétaire Robert D. Hormats a la charge⁽⁴⁰⁾. En quelques mots, construire un réseau d'infrastructures qui désenclaverait l'Afghanistan, permettrait d'exploiter ses importantes ressources minérales, déjà cartographiées par les géologues soviétiques, et ferait de ce pays un moyeu (*hub*) régional, comme cela fut le cas au temps des « routes de la soie », en particulier le lieu de passage du gaz naturel turkmène vers le Pakistan et l'Inde. Sous le sigle **TAPI**, pour **Trans-Afghanistan Pipeline**, ce projet avait été déjà élaboré par Unocal au temps où les Talibans étaient au pouvoir à Kaboul. On peut rêver et tout n'est pas absurde en

40 Particulièrement fécond en notes et rapports sont le *Central Asia-Caucasus Institute* de l'université John Hopkins et son président, le musicologue, clarinettiste et russe Stephen Frederick Starr « *Afghanistan Beyond the Fog of Nation Building : Giving Economic Strategy a Chance* ». (Silk Road Paper, janvier 2011, 27 pages).

l'occurrence, à condition que toutes les parties concernées soient réunies, et non sélectionnées d'avance, et que ce ne soit pas un prétexte de plus pour perpétuer, sous une forme ou sous une autre, la présence de l'OTAN au-delà de 2014. Pour l'heure, c'est bien de cela qu'il s'agit et de l'accès aux ressources de l'Asie centrale.

Le deuxième contre-sens porte sur le « nouvel art de gouverner ». Comme le démontre fort bien Philip Golub, dans l'histoire, les empires construits par les puissances occidentales ont constamment associé les différents instruments économiques, politiques, militaires, idéologiques, culturels et normatifs, en dosant leur usage en fonction du moment et des lieux ⁽⁴¹⁾. Il en a été ainsi de l'empire britannique et il en va ainsi de l'empire américain. La différence entre eux ne réside pas dans la hiérarchie des hommes et des valeurs qui sous-tend leurs projets impériaux, les Britanniques comme les Américains étant convaincus de la nature exceptionnelle de leur pays et de leur culture, mais dans le fait que l'empire américain se conçoit comme planétaire. Londres n'était jamais allée jusqu'à vouloir contrôler le continent européen, quand bien même elle dominait les mers, et l'on ne parlait pas alors de la puissance aérienne et de l'espace. Aujourd'hui, les six commandements intégrés du Pentagone couvrent la totalité du globe, Amérique du nord, Amérique latine, Europe, Moyen-Orient, Afrique et Asie-Pacifique, terres émergées et espaces maritimes, cependant que la suprématie américaine entend s'exercer sur l'ensemble du spectre des moyens et des conflits possibles, armes nucléaires, missiles, transport, forces spéciales, cyber-guerre, etc. Mieux, il existe des *commons* ou biens communs de l'humanité - l'océan mondial et ses mers, les airs, l'espace et le cyberspace -, qui se définissent ainsi : 1°) ils ne sont ni appropriés ni contrôlés par une entité unique, 2°) leur utilité en tant qu'ensembles communs est plus grande que si chacun d'entre eux était éclaté en petites parties appropriées, 3°) les États et acteurs non étatiques disposant des capacités technologiques peuvent y avoir accès et en faire usage, 4°) les États et acteurs non étatiques disposant des capacités technologiques peuvent chercher à les utiliser comme espaces de manœuvre militaire et de théâtres de conflit. Les États-Unis disposent des moyens et ont reçu la mission quasi divine d'assurer la liberté et le bon ordre dans ces espaces, bref d'y exercer leur hégémonie ⁽⁴²⁾. Par exemple sur l'océan mondial, quand bien même ils ont refusé d'être partie à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer qui, justement, constitue la vision et la régulation communes de ce bien commun.

La contradiction est manifeste. On pourrait se demander si l'on n'est pas de retour à l'époque de Frédéric III du Saint-Empire (1452-1493) et de la devise qu'il avait choisie pour sa Maison des Habsbourg : **A.E.I.O.U**, pour **A**ustriae **E**st **I**mperare **O**rbi **U**niverso, « il revient à l'Autriche de gouverner le monde ». Son règne s'était mal terminé. Plus tard, Charles Quint reprendra le projet de monarchie universelle, pour être conduit à abdiquer et à se retirer dans le monastère de Yuste. Devise pour devise, et devant le mouvement du monde, la phrase prêtée à Galilée, contraint d'abdiquer sa théorie sur la révolution de l'astre terrestre, « Eppur si muove ! » paraît plus pertinente. Et pourtant elle tourne !

41 Philip Golub : « *Une autre histoire de la puissance américaine* » (éditions du Seuil, Paris, novembre 2011, 287 pages).

42 Barry R. Posen : « *Command of the Commons, the Military foundation of U.S. Hegemony* », in "International Security", vol.28, n°1, summer 2003, pp-5-46 et Abraham M. Denmark et James Mulvenon : " *Contested Commons: the Future of American Power in a Multipolar World*", Center for a New American Security (CNAS).

SOMMAIRE -----

❑ dossier 1 : Autour du Sommet de l'OTAN à Chicago

◆ André Dumoulin, politologue, attaché au département de sociologie de l'ERM, chargé de cours à l'Université de Liège

◆ Alain Joxe, directeur d'études honoraire à l'École des hautes études en sciences sociales

◆ Olivier Kempf, professeur à Sciences-Po

◆ Jacques Le Dauphin, directeur de l'IDRP



❑ dossier 2 : Vers un Droit humain à la paix ?

◆ Christophe Barbey, juriste constitutionnaliste, animateur de l'APRED, institut participatif pour une non-violence politique

◆ Daniel Durand, chercheur à l'IDRP



❑ hors dossier : Un nouvel art de gouverner...

◆ Patrice Jorland : historien- géographe

Nouvelles brèves :

○ *le prochain numéro des Cahiers de l'IDRP paraîtra en septembre. Il comportera un dossier sur la Russie et un second sur l'état des politiques d'armement et de désarmement chez les BRICS.*

○