

Dario BATTISTELLA
Faire de la paix un bien public ?

Tenter de répondre à la question de savoir s'il est possible de faire de la paix un bien public présuppose tout d'abord de s'interroger sur la notion de paix et sa signification. Qu'entend par « paix » ? Les textes publiés dans Kaul et al. ne sont pas clairs à ce sujet.

Dans leur texte sur la prévention des conflits armés, en l'occurrence infra-étatiques, Hamburg et Holl refusent ce qu'ils appellent une conception « simpliste » de la paix : « *Nous n'établissons aucune équivalence entre la prévention des conflits armés et des notions simplistes de 'paix'* » disent-ils, vu que cette paix (des cimetières ...) peut aller de pair avec des régimes répressifs. Ils ont donc probablement une conception positive de la paix, à l'image peut-être du sens commun, qui associe paix et justice, harmonie, solidarité ; à l'image peut-être aussi de la Peace Research des années 70 autour de J. Galtung selon qui la paix exigeait la disparition de la violence structurelle, d'aucuns diraient de nos jours symbolique : la paix est alors synonyme de justice sociale.

Tout à l'opposé, R. Mendez se contente d'une conception plus modeste de la paix. Partisan du rôle joué en matière de maintien de la paix par des organisations régionales telles que la CEI en Asie Centrale ex-soviétique ou la CEDEAO en Afrique de l'Ouest, il ressent le besoin, au delà de ces organisations régionales, « *d'un gardien de la paix universel, l'équivalent sur la scène globale d'une force de police municipale ou d'une garde nationale, pour maintenir la loi et l'ordre* ». Sans aller jusqu'à dire que la loi et l'ordre ressemblent assez à la paix des cimetières que dénoncent justement Hamburg et Holl, ce qui ne fait guère de doute c'est qu'il s'agit là d'une conception négative de la paix, définie comme simple absence de recours effectif à la force armée : il y a paix lorsque les armes se taisent, pour paraphraser l'expression de R. Aron.

Pour sortir de cette ambiguïté, je ferai alors mienne la définition de la paix de Hobbes : après avoir défini l'état de guerre comme consistant non pas « *seulement dans la bataille et les combats effectifs ; mais dans un espace de temps où la volonté de s'affronter est suffisamment avérée* », après avoir écrit que « *la nature de la guerre ne consiste pas dans un combat effectif, mais dans une disposition avérée, allant dans ce sens, aussi longtemps qu'il n'y a pas d'assurance du contraire* », Hobbes appelle paix l'état d'esprit contraire à la volonté avérée de s'affronter caractéristique de l'état de guerre : « *Tout autre temps se nomme paix* ». Exprimé autrement, il y a paix à partir du moment où a disparu la volonté avérée de se battre.

*

* *

Ce préalable conceptuel réglé, passons à la notion de bien public. Deux critères font d'un bien un bien public plutôt qu'un bien privé :

- selon un premier critère formel, un bien est un bien public lorsqu'il n'est pas, ou seulement insuffisamment, fourni par les mécanismes du marché ;
- selon un deuxième critère substantiel, un bien est un bien public lorsqu'il profite à tout consommateur pris individuellement (le fait pour un consommateur de bénéficier d'un bien public ne prive aucun autre consommateur des mêmes avantages) et à tous les

consommateurs considérés collectivement (aucun consommateur ne peut être exclu des bénéfices d'un bien public).

Deux déductions découlent de ces deux critères théoriques :

- un bien public se doit d'être fourni par une autorité centrale, soit directement, soit indirectement par des mécanismes de marché modifié ;
- l'absence de bien public ou même sa présence en quantité insuffisante constitue un mal public (*public bad*).

Essayons alors d'appliquer ce raisonnement à la paix telle qu'on l'a définie *supra* et voyons s'il est possible de faire de la paix un bien public.

La guerre n'est pas un mal public

Je commencerai par le dernier argument évoqué. L'absence de paix, c'ad non seulement la guerre, la violence armée, le recours à la force armée, mais même l'état de guerre, la volonté avérée de recourir aux armes donc, est-elle un mal public ? à l'image d'un environnement dégradé par rapport au bien public que serait un environnement sain ?

A priori la réponse s'impose. C'est celle que donnent nos auteurs, et notamment Mendez : condition de la survie de l'espèce humaine, dit-il, la paix est un état de relations entre nations auquel aspire tout un chacun, « *excepté les aspirants-conquérants* ». Il reconnaît donc une première limite, et on ne peut qu'acquiescer, car de Hitler à Oussama Ben Laden, la paix de toute évidence n'est pas une valeur universelle. Reste que pour Mendez, il s'agit là d'exceptions qui viennent confirmer la règle. Voilà qui mérite discussion, car ce n'est que d'un point de vue normatif que la paix est préférable à la guerre, d'un point de vue éthique, ou du point de vue d'une éthique particulière. Si c'est bien cette perspective que font leur les chercheurs organiques de l'ONU, ce qui n'est pas sans les rapprocher des habitués de la Mutualité, « *contre la guerre et le terrorisme ; pour la paix et la justice* », d'un point de vue « scientifique », ou plus modestement lucide qui doit être le nôtre, il n'est pas sûr que la guerre soit en soi un mal public, comme nous en donne une idée une analyse des causes qui provoquent les recours à la force et des fonctions qu'ils remplissent.

Pourquoi la guerre et pour quoi la guerre ? La réponse se trouve chez Clausewitz : parce qu'elle est la simple continuation de la politique par d'autres moyens, parce qu'elle règle par l'épée les conflits que ne parvient pas à régler la plume. Autrement dit, la guerre, plutôt qu'un échec de la politique étrangère, est d'abord un moyen rationnel de celle-ci, qui vient en complément des moyens pacifiques, lorsque ces derniers apparaissent aux yeux des unités politiques comme des moyens insuffisants ou trop coûteux en vue d'assurer leurs objectifs de politique étrangère – puissance ou sécurité ; et le modèle de l'utilité attendue des guerres de B. Bueno de Mesquita démontre empiriquement la validité de ce postulat de la guerre comme moyen rationnel.

Conséquence : autant un environnement pollué est un effet pervers de la croissance industrielle et en tant que tel un mal public, une conséquence irrationnelle du point de vue collectif d'un ensemble de comportements rationnels d'un point de vue individuel ; autant les embouteillages comme conséquence non voulue de la hausse du trafic automobile traduisent le mal public qu'est l'absence de feux rouges ; autant la guerre n'est pas, d'un point de vue conceptuel strict, un mal public. C'est là le premier obstacle au projet onusien de faire de la paix un bien public global. Certes, les cas de recours à la force armée comme bien privé, c'ad des guerres entreprises dans des buts autres que de politique étrangère, décidées dans des buts

de « diversion » par des exécutifs en mal de soutien populaire, ou provoqués par les intérêts mesquins de castes « impérialistes » et autres « complexes militaro-industriels », peuvent eux légitimement être considérés comme des maux publics du point de vue interne d'une unité politique ; mais du point de vue des relations internationales dans leur ensemble, la guerre entreprise n'est pas en tant que telle un mal public global, car elle est *a priori* un moyen rationnel de conduite de la politique étrangère, en ce sens que les unités politiques n'y recourent qu'à condition qu'elle leur procure une utilité plus grande que ne le permet le recours aux moyens pacifiques.

Le marché international produit de la paix

Le deuxième obstacle apparaît lorsqu'on se penche sur la question de savoir si la paix ne saurait être fournie par les mécanismes du marché. Contrairement à ce que laisse entendre Mendez, le marché politique international, *id est* la libre interaction entre Etats, est tout à fait susceptible de produire de la paix. Non pas par l'équilibre des puissances, ni par l'hégémonie, mais par la démocratie.

Mendez a raison d'estimer que la paix par l'équilibre des puissances ou par l'hégémonie – qui est en réalité un équilibre unipolaire – sont des paix sélectives et précaires. En tant que telles, ce ne sont d'ailleurs pas des paix, au sens de Hobbes de volonté avérée de ne pas s'affronter, mais de simples trêves, aux yeux mêmes des réalistes qui s'en font les promoteurs, trêves censés prolonger autant que faire se peut l'ordre et la stabilité internationale, et qui de ce fait même incluent par définition des recours limités à la force, en vue d'ajuster l'équilibre existant : l'actuelle opération de police menée contre les Talibans par la puissance hégémonique (Etats-Unis) aidée par la principale puissance satisfaite (Grande Bretagne) illustre de façon particulièrement flagrante cette conception de la « paix » par l'empire, et c'est probablement comme recours à la force contre le statu quo réellement existant que doivent s'analyser les attentats du 11 septembre dernier. Dire cela ne revient pas à justifier ces actes ; c'est tout simplement rappeler que la « paix » hégémonique bénéficie plus à certains qu'à d'autres, ou en tout cas est perçue par les unités politiques révisionnistes comme bénéficiant aux seules unités politiques satisfaites, avec pour conséquences que les premières voient dans le recours à la force le seul moyen de rompre le statu quo d'après elles inégalitaire ou injuste.

Mais Mendez oublie ou ignore que le « marché » international est tout à fait susceptible de produire une paix autre que celle par l'équilibre ou l'hégémonie, à savoir la paix par la démocratie, comme le montre la théorie de la paix démocratique. Que dit cette théorie ? Que les démocraties ne se font pas la guerre entre elles. Pourquoi ? Non pas parce que les peuples seraient intrinsèquement pacifistes, par opposition aux princes – ce serait là la théorie naïve de la paix par la démocratie, maintes fois réfutée, y compris en ce moment même si l'on en croit les sondages américains de soutien aux bombardements de l'Afghanistan –, mais parce qu'entre démocraties le recours à la guerre est justement devenu irrationnel comme continuation de la politique. Grâce à leurs valeurs de résolution pacifique des conflits et à leur culture de compromis, et grâce aux institutions de prise de décision politique qui les caractérisent, les démocraties parviennent en effet à faire émerger entre elles un respect mutuel et une attente pacifique réciproque qui suspendent ou neutralisent le dilemme de la sécurité caractéristique de l'état d'anarchie, avec pour conséquence qu'elles peuvent se permettre de recourir en toute confiance au diplomate pour régler le conflit d'intérêt qui les oppose, rendant ainsi irrationnel parce qu'inutile (au sens de Bueno de Mesquita) le recours au soldat cher à R. Aron.

La paix est donc susceptible d'être produite par les acteurs eux-mêmes, ou de découler de leurs interactions, sans intervention d'aucune autorité supérieure à eux. Et pas n'importe quelle paix, mais un véritable état de paix ; pas seulement la paix de Hobbes, au sens de disparition de la volonté avérée de se battre, mais l'état de paix au sens d'émergence et de diffusion d'une volonté avérée de ne pas se battre. C'est bien la paix durable – *stable peace* – de K. Boulding qui caractérise les relations entre démocraties, définie comme « *une situation dans laquelle la probabilité d'une guerre est si petite qu'elle n'entre pas vraiment dans les calculs* » des Etats ou de leurs décideurs ou citoyens ; c'est vraiment la guerre devenue obsolète plus que simplement obsolète au sens J. Mueller, obsolète parce qu'impensable après avoir cessé d'être pratiquée entre démocraties.

Il est vrai que cette paix démocratique, si elle est une paix perpétuelle – au sens de Kant qui est à l'origine de cette théorie –, n'est pas pour autant, pour le moment en tout cas, une paix universelle. La paix démocratique actuelle est forcément une paix séparée : les relations entre démocraties et non-démocraties et les relations des non-démocraties entre elles restent en état de guerre, et connaissent des guerres effectives. La paix démocratique serait-elle alors un bien de club ? Non, car les non-démocraties sont moins exclues de cette paix par les membres du club démocratique qu'elles ne s'auto-excluent en quelque sorte : d'un point de vue strictement théorique, le jour où elles seront devenues des démocraties – et malgré les attentats du 11 septembre, la tendance longue à la démocratisation peut difficilement être niée – elles feront *de facto* partie de cette zone de paix séparée, sans payer quelque ticket d'entrée que ce soit.

C'est là un point important : la paix démocratique n'est pas le produit d'une construction consciente, volontariste, elle est une espèce de *windfall profit* externe de la nature interne des régimes démocratique ; elle est un effet vertueux non pas tellement de l'impact de la nature interne d'un régime sur ses relations extérieures, mais de l'impact qu'a l'interaction entre deux régimes démocratiques sur leur dilemme de sécurité, et donc sur l'utilité du recours aux armes. Et c'est sans doute là que réside le secret de la durée de la paix démocratique, quand on sait qu'*a contrario*, toutes les tentatives conscientes de construction de la paix (autres que les « paix » par l'empire donc ou par le concert des puissances) ont échoué par le passé, de Sully à la SDN et du Pacte Briand-Kellog jusqu'à l'ONU.

Un régime de sécurité collective n'est pas une autorité centrale

L'ONU en effet, ou tout autre régime international de sécurité collective, n'est guère susceptible d'être utile dans la tentative d'instauration de la paix. Revenons au constat de la nature actuellement limitée dans l'espace de la paix démocratique. Si la paix entre démocraties est une paix séparée, alors redevient *a priori* pertinent l'argument avancé par I. Kaul et al. de l'insuffisante fourniture de la paix par les mécanismes du marché, c'ad par les interactions entre Etats eux-mêmes. Produite en quantité insuffisante parce que limitée à la seule zone démocratique, la paix redevient, d'un point de vue substantiel cette fois-ci, un bien public, au sens où son absence dans la zone non-démocratique entraîne des externalités négatives, bien sûr pour les non-bénéficiaires de la paix démocratique, mais même pour les consommateurs de celle-ci, vu l'impact négatif que subit la zone de paix séparée du fait de la persistance de relations se déroulant à l'ombre de la guerre.

Bien évidemment, cette espèce d'« échec du marché » que constituerait l'actuelle limitation de la paix démocratique pose la question d'une utilité résiduelle éventuelle d'une action consciente de construction de la paix dans la zone non-démocratique, en vue non pas tellement d'étendre la paix démocratique existante – la paix démocratique présuppose en effet

des démocraties matures, ce pour quoi l'extension volontariste de la démocratie est contre-productive – , mais de compléter la paix démocratique. L'ONU est-elle alors susceptible de fournir cette paix autre que démocratique et complémentaire par rapport à celle-ci ?

Mendez en est persuadé. Etablissant un parallèle entre la loi et l'ordre à l'intérieur d'une unité politique et la paix et la sécurité entre unités politiques, il estime que les Nations Unies constituent l'équivalent pour les Etats-nations de ce qu'est l'autorité étatique pour les individus, étant donné qu'en souscrivant à la Charte des Nations-Unies, et notamment en s'engageant à régler leurs différends de façon pacifique et en établissant les mécanismes de résolution des conflits des chap. 6 et 7, les Etats ont renoncé au droit de légitime défense, à l'image des individus ayant renoncé à se faire justice en quittant l'état de nature grâce à la conclusion d'un contrat social.

De toute évidence, cette analogie entre interne et externe pêche par excès d'optimisme, en ce qu'elle méconnaît la radicale différence entre ordre politique interne caractérisé par la présence d'un monopole de la violence physique légitime et sphère politique internationale caractérisé par l'absence d'un tel monopole. Si le contrat social a permis aux individus de sortir de l'état de guerre, ce n'est pas tellement parce qu'ils se sont engagés à renoncer au droit de légitime défense, mais c'est parce qu'ils ont institué au-dessus d'eux une autorité centrale à laquelle ils ont confiée la charge d'assurer leur sécurité en échange de leur loyauté. Il suffit de relire Hobbes à ce sujet : chez Hobbes, la sphère politique interne est pacifiée grâce à ce que Weber appellera le monopole de la violence physique légitime que réclame avec succès le **souverain**-représentant, c'ad grâce à sa capacité à trancher en dernier ressort. Quoi que dépendant des individus qui l'ont instauré pour ce qui est de son existence, le représentant-souverain de Hobbes est indépendant de ces mêmes individus pour ce qui est de son action en matière de maintien de la sécurité, et voilà pourquoi la paix civile existe.

Il en va tout autrement sur la scène politique internationale. Si l'ONU à la rigueur peut être considérée comme le représentant des Etats-nations, elle n'est certes pas leur représentant-souverain, dont l'altérité d'action viendrait pallier la centralité d'existence ; issue des Etats-nations, l'ONU ne dispose d'aucune indépendance d'action par rapport à ces derniers, vu que comme nécessaire préalable à toute opération de maintien de la paix ou de prévention des conflits est exigé le constat par le Conseil de sécurité de l'existence d'une rupture ou d'une menace de rupture de la paix. C'est ici que se situe l'origine de son échec en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cet échec ne peut être évité qu'à condition qu'il y ait accord entre les Etats-membres permanents du Conseil de Sécurité, ce qui revient à dire que l'efficacité de l'ONU en matière de maintien de la paix exige une dépendance *de facto* par rapport aux grandes puissances.

On a pu le constater au moment de la seconde Guerre du Golfe, mais le constat est valable sur une période historique beaucoup plus longue, et concerne donc l'ensemble des régimes internationaux de sécurité. Pour preuve, malgré lui à vrai dire, le travail empirique du chercheur suédois Wallensteen. Wallensteen distingue deux types de périodes différentes dans les relations internationales, les périodes universalistes et les périodes particularistes, avec, de 1815 à 1976 (statistiques COW), 4 périodes universalistes (1816-1848, 1871-1895, 1919-1933, 1962-1976), et 4 périodes particularistes (1848-1870, 1895-1918, 1933-1944, 1945-1962). Alors que les premières sont caractérisées par l'existence de règles communes entre les Etats, par l'existence autrement dit de ce que I. Kaul et al. appelleraient une « *communauté internationale* », les secondes voient les Etats agir de façon unilatérale ; et Wallensteen de constater une baisse des recours à la force dans les périodes universalistes. Reste que le fait

justement que les périodes universalistes aient été interrompues par des périodes particularistes tend à montrer que l'effectivité des institutions internationales dépend dans la réalité sinon de l'existence d'un *regime maker* (GB en 1816-1848, USA après 1962), du moins de l'absence d'un *challenger* non-satisfait (1871-1895, 1919-1933).

Conséquence : le fait pour la paix de remplir en partie le critère substantiel d'un bien public global – il existe un sous-appvisionnement en matière de paix internationale étant donné que la paix démocratique fournie par le marché est insuffisante et que le recours à la force a des externalités négatives même s'il ne constitue pas en tant que tel un mal public – ne permet pas pour autant de conclure à la possibilité de la mise sur pied d'une stratégie politique visant à fournir ce bien public. Dans la mesure où l'efficacité d'une telle stratégie exige l'instauration d'une indépendance d'action de la part des Nations-Unies par rapport aux Etats-membres, et que cette indépendance revient dans les faits à une dépendance par rapport aux unités les plus puissantes, voire à la plus puissante, une telle paix serait forcément soumise aux intérêts de cette(ces) dernière(s), et par là même assimilée et donc rejetée par les autres comme une paix impériale, ce qu'avait déjà fait remarquer E. H. Carr, lorsqu'il avait noté que « *de même que la classe dominante à l'intérieur d'une société dénonce la lutte des classes et prie pour le maintien de la paix intérieure, qui lui assure sa propre sécurité et prédominance ; de même la paix internationale devient-elle un intérêt propre des puissances dominantes. (...) Il existe certes un intérêt commun objectif en le maintien de l'ordre international, mais dès que l'on applique ce principe abstrait à une situation politique concrète, il se révèle être le déguisement transparent d'un intérêt national égoïste très particulier* ».

Or, si les tentatives d'imposition de la paix par un régime international de sécurité collective aboutissent à l'exact opposé du résultat recherché qu'est la fin de l'état de guerre, dans la mesure où le fait pour elles de confondre paix et stabilité finit par favoriser le recours aux armes contre un ordre perçu comme injuste, alors faire de la paix un bien public relève de la quadrature du cercle. Hamburg & Holl le reconnaissent d'ailleurs, lorsqu'ils admettent que la prévention opérationnelle des conflits par la « *communauté internationale* », qui combine des mesures politiques, économiques, et éventuellement militaires en vue de faire cesser la spirale de la violence potentielle, « *exige un leadership déterminé* ». L'actualité ne les a pas démentis : au moment même où le prix Nobel de la paix vient d'être décerné aux NU, « *seule voie négociable vers la paix* » aux dires des membres du jury de ce prix, les NU elles-mêmes reconnaissent aux USA le droit de légitime défense leur permettant de recourir à la force armée contre les auteurs des attentats du 11 septembre dernier ...

*
* *

En conclusion, aux deux questions posées par I. Kaul et al., à savoir

1. « *Le concept de bien public global est-il pertinent – et à quel degré – lorsqu'il s'agit de décrire et d'analyser les défis globaux ?* » ; et
2. « *Pouvons-nous trouver des stratégies politiques faisables susceptibles de fournir de façon fiable le bien public manquant (... qu'est la ...) paix ?* » ;

nos réponses seront alors les suivantes :

1. le concept de bien public n'est qu'à un très faible degré pertinent pour cerner le problème de la guerre et de la paix dans le monde contemporain, car si les externalités négatives de la guerre ne font pas de doute, les fonctions de celle-ci ne permettent pas de la considérer comme un mal public en tant que tel, alors que la paix est susceptible d'être produite par le marché ; et

2. la stratégie consistant à vouloir instaurer la paix réside par des systèmes de sécurité collective est vouée à l'échec car seul le partage de la démocratie permet aux unités politiques de résoudre pacifiquement leurs conflits d'intérêts en rendant irrationnel le recours à la force armée, c'ad leur permet d'espérer des changements à l'ordre existant sans pour autant avoir à recourir à la force pour ce faire.

Dario Battistella, Bordeaux-IV